

TANULMÁNYOK
A MAGYAR E-KÖZIGAZGATÁSRÓL



FEJEZETEK
A MAGYAR E-KÖZIGAZGATÁS
TÖRTÉNETÉBŐL (1998-2010)



FEJEZETEK A MAGYAR E-KÖZIGAZGATÁS
TÖRTÉNETÉBŐL (1998-2010)

Tanulmányok a magyar e-közigazgatásról

FEJEZETEK
A MAGYAR E-KÖZIGAZGATÁS
TÖRTÉNETÉBŐL (1998-2010)



PRIMARE
Szeged, 2015

A kiadvány a Magyar Zoltán E-Közigazgatástudományi Egyesület
Tanulmányok a magyar e-közigazgatásról című sorozatának 2. kötete



A kötet a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács együttműködésével készült.

Szerkesztette: Molnár Szilárd, Sikolya Zsolt
Technikai szerkesztő: Nyáry Mihály
Tördelőszerkesztő: Tamaskó Dávid

Borító: Tamaskó Dávid

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás,
sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.
A másodközlésben közreadott dokumentumok szerzői joga
az eredeti jogtulajdonost illeti.

A Primaware a Szegedi Tudományegyetem
Bölcsészettudományi Kar
Kulturális Örökség és Humán Információtudományi Tanszék kiadója.

Primaware Kiadó, Szeged
<http://primaware.bibl.u-szeged.hu/>

ISBN 978-963-306-417-7
ISSN 2415-9255

© Primaware Kiadó, 2015

TARTALOM

Z. KARVALICS LÁSZLÓ Tajtékos évek – a közigazgatás kettős rendszerváltásának zaklatott históriájához	7
KLIMKÓ GÁBOR Az évszámkezeléssel kapcsolatos kormányzati tevékenységek	13
KLEINHEINCZ GÁBOR, SAMODAI ZSÓFIA Az Informatikai Kormánybiztosság 2000–2002 között	25
SIKOLYA ZSOLT E-közigazgatási feladatok az Informatikai és Hírközlési Minisztériumban – 2002-2006	47
KÁDÁR KRISZTIÁN Elektronikuskormányzat-központ 2006-2010	67
FUTÓ IVÁN, CSEKEI TÓTH KÁROLY E-kormányzat az APEH informatikája szemszögéből 1998-2010 között	89
KIRÁLY GYULA Informatika az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) tevékenységében 2002-2007 között	113
SZAKOLYI ANDRÁS A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 4. prioritás 4.3. intézkedéseinek keretében megvalósult projektek eredményvizsgálata	131
FICSOR JÓZSEF, PAJNA SÁNDOR, SZAKOLYI ANDRÁS Az önkormányzatok informatikai helyzete 1998-2010	143
DR. SÁNTHA GYÖRGY „Utazás a digitális állam körül” e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről	159
MELLÉKLETEK	177
CSOMÁN GÁBOR A BM Központi Hivatal és a MeH KEK KH - 2001-2008	179
CSOMÁN GÁBOR Adalékok a MeH IHÁ 1998-2000 közötti tevékenységéhez	185
SZITTNER KÁROLY Áttekintés az elektronikus közigazgatást érintő jogszabályokról - 2002-2010	191
SZERZŐINK	213

Z. Karvalics László

TAJTÉKOS ÉVEK – A KÖZIGAZGATÁS KETTŐS RENDSZERVÁLTÁSÁNAK ZAKLATOTT HISTÓRIÁJÁHOZ

Mint Boris Vian kultikus regényének képzeletbeli világában Colin és Chloé, úgy talál Magyarországon egymásra a kilencvenes évek közepétől közigazgatás és digitális kultúra. Kapcsolatuk szenvedélyes, a világot „önfeledten habzsolják”, kesztyűt dobnak a „pózokkal teli sznobizmus konzerválóinak”, de minden, szürreálisan izgalmas pillanatban, még a fahéj illatú felhőben megtett séta közben is ott lebeg mögöttük a tragédia árnyéka, és tudjuk, hogy előbb-utóbb elkerülhetetlenül elősettenkedik a végzet.

A közigazgatás egyszerre *üzem*, amelyik gyárt (dokumentumokat, jogszabályokat, intézményeket, gyakorlatokat). *Szolgáltató*, amely amellet, hogy fenntart és üzemeltet, három irányba tekint: az egy adott ponttól már a pártpolitikai erőternek kitett döntési és irányítási hierarchiában „felfelé”, az állami és önkormányzati társ-intézményeket összekapcsoló horizontális koordináció formáival „befelé”, „oldalra”, s végül „kifelé” (korábban: „lefelé”), az állampolgárok, a civil társadalom és a gazdaság szereplői irányába. A közigazgatás azonban mégis elsősorban és legfőképpen: *szervezet*, amelynek értelmét meghatározott funkciók ellátása adja ugyan, ám annak „hogyan”-ját (kimenetét, irányultságát, színvonalát, autenticitását) a parancsutasítás egyszerű algoritmusára épülő hadsereggel ellentétben számtalan erő formálja. A felkészültségnek, a tapasztalatnak, a kiképzés megfelelőségének, az ellenőrzésnek, a minőségbiztosításnak, a szervezeti kultúrának, az adaptációs készségnek, a belső tudásfolyamatok és az operáció megfelelő szabályozásának, a jól előformált döntési térnek (összefoglalóan: a professzionális menedzsmentnek) hatalmas jelentősége van ugyan, de mindezekre további kontrollstruktúrák telepednek rá. A szervezeti kultúrára például a mindenkori politikai kultúra. A menedzsmentre a politikai – és közvetve – a gazdasági elit, s evvel összefüggésben a politikai váltógazdaság megemészthetetlen ideológiai-világnézeti megosztottsága miatt kialakuló extrém bizalmatlanság. Adott világképek, jövőképek vagy azok hiánya. A stabilitás paradox reménye, amely a személyes biztonságot az intézményi állandóság képzetével köti össze. És sok minden más, amit csak az ismer igazán, aki felelős köztisztviselőként már érzett magán szakmai autonómiát csorbító nyomásokat.

Ez a – csak sok dimenzióval jellemezhető – rendszer-állapot többé-kevésbé alkalmassá teszi a közigazgatást, mint szervezetet arra, hogy nagy óvatossággal, de kitaposott ösvényeken járva eredményes lehessen ott, ahol a Múlt mintáihoz kell igazodni. Ahol azonban a Jövőre érzékenyen kellene

változást menedzselnie, amely a világ átalakulását igyekszik szükségszerűen követni, ott minden előkészítési, tervezési és végrehajtási szakaszban ellenerők, úttorlaszok, nehézségek támadnak. Hol szervezetszociológiailag érthető, hol az egyeztetés természetéből fakadó, hol különérdekeket tükröző, de olykor, mint Vian világában, akár egészen abszurd módon is. S ha mindez nem lenne elég, az elmúlt húsz év közigazgatási intézménytörténetének informatikai fejezeteire csak azoknak a *külső kényszerpályáknak és belső megkésettiségeknek* a bemutatásával lehet rápillantani, amelyek egyidejűleg hordozzák több „megatrendhez” való igazodás kényszerét is.

Ma már jól látszik, hogy amit „kettős rendszerváltásnak” neveztünk az ezredforduló környékén, az valójában „hármass rendszerváltás” volt. A parlamentáris demokrácia pluralitásához visszatérő és azt újraépítő zsenge politikai alrendszerhez képest az egész társadalom és gazdaság szerkezetét alapvetően meghatározta a poszt-indusztriális átmenet: a termelés, a fogyasztás és a foglalkoztatás szerkezetének eltolódása a szocialista nagyipartól (vagy ipari-agrár komplexumtól) az immateriális/szolgáltatási irányba – statisztikailag alig tíz év alatt, nagyjából az ezredfordulóra. Ám az *információs társadalom*, mint állapot, amely Magyarországra több évtizedes késéssel érkezett meg, s amely a magyar rendszerváltás pillanatában a világ fejlett részén már évtizedes „gyakorlatnak” számított, nem azonos azzal a *digitális és hálózati kultúrával*, ami 1991-ben, a World Wide Web létrejöttével indult hódító útjára. A szuperplatformmá lett Internet és a szuper-végeszközzé váló okostelefonok és laptopok nemcsak integrálni voltak képesek a mindennapi élet számtalan szegmensét és az azt kiszolgáló technológiákat (többek között a kereskedelmet, a médiafogyasztást, a kommunikációt, az ügyfélkapcsolatokat, a kultúrájuk digitalizálását és megosztását), hanem – olykor bosszantó diszfunkcióik ellenére – villámgyorsan ellehetetlenítették vagy szűkebb ökológiai fülkébe szorították vissza a hagyományos csatornák és eljárások nagy részét. A „digitális átállások” kényszere részben korszerűségi, részben hatékonysági, részben inter-operabilitási, részben civilizatórikus, részben versenyképességi nyomás formájában jelentkezett, ezek minden anyagi-beruházási vonzatával. S ahogy a családoknak vagy az egyes állampolgároknak is döntést kellett hozniuk, hogy mikor és miért ruháznak be, más területek rovására, a digitális ökoszisztémába való becsatlakozáshoz (később: követéshez, fejlesztéshez) szükséges eszközökre és szolgáltatásokra, ugyanúgy vált fiskális kérdéssé az államszervezet minden pontján a kiszolgáló informatikai infrastruktúra és annak fenntartásának biztosítása, majd egy következő lépcsőfokban az informatikai lehetőségek által megnyitott térben a folyamatok újraszervezésének finanszírozása.

A közigazgatás számára sokkal nagyobb megrázkódtatást jelentett a digitális kultúrához való alkalmazkodás, mint mondjuk a számítógépek adaptációja egykor a közoktatásban (pedig a pedagógusok egy része ugyancsak erősen szemben állt az informatikával és annak eszközeivel). Szemléleti, felkészültségi és képzettségi korlátok sorával kellett megküzdeni. Ügyn-tézői-végrehajtói szinten gyorsabban lehetett megteremteni az információ-írástudás szükséges jártasságait, mint vezetői-döntéshozói szinten.

Ahogy a pénzügyi szektorban óriási veszteségeket lehetett arra az egyszerű hiányosságra visszavezetni, hogy az informatikusok a banküzemeltetési, a pénzügyes szakemberek pedig az informatikai kérdésekben voltak felvértezettnek megfelelő jártassággal és szemlélettel, ugyanezt a köz-szféra informatizálásakor is megtapasztalhattuk. Az informatikai irányba egyoldalú programok sokszor torzóban maradtak, s túlköltségeikkel együtt sem voltak eredményesek vagy fenntarthatóak, ráadásul gyúanyagot szolgáltatnak nélkülözhetetlen fejlesztések elodázásához vagy visszafogásához. Ha a közigazgatás szempontjai érvényesültek egyoldalúan, akkor a technológiai generációváltásokra vagy a felhasználói élményre voltak érzéketlenek a létrejövő rendszerek, amelyeket senki sem szeretett.

Mindezzel együtt 2002-ig sikeresnek mondható módon jelentek meg alaprendszerek, történtek meg átállások (az átállást abban az értelemben használjuk, ahogyan a földfelszíni televíziós sugárzás helyébe a tartalom digitális eljuttatása lépett). Ebben az ún. *implementációs szakaszban* az egyes országok közti különbségek nem jelentősek, a fejlesztések és a tipikus hibák nagyjából szinkronban mozognak. A hálózattá váló kommunikációs- és adatkultúrával kapcsolatban is sok az illúzió, az értelmetlen elvárás és a rossz trendérzékelés vagy szervezeti ellenállás miatt félrecsúszó projekt. Amikor majd egy következő időszak történésze az 1995 és 2010 közti periódusnak ezt az első szakaszát kutatja, döbbenten fogja látni, hogy egyszerre lesz igaz két állítás:

- az állandóan jelen lévő alulfinanszírozottság, szervezeti-irányítási bizonytalanság, támogató szemlélet-hiány ellenére volt szándék, koncepció és erő, hogy a *magyar közigazgatás „kihordja” a szükséges fejlesztéseket, és számos rész-területen elkezdje átállítani a váltókat;*
- eközben mikro-szinten vezetési hibák, következtelenségek, párhuzamosságok, kényszerpályák és pazarlás jellemzi a folyamatokat, miközben makroszinten hiányzik az előretekintő tudatosság és a politikai konszenzus.

Lehet persze úgy is megközelíteni, hogy a kezdő lépéseknél könnyebb látványos eredményt elérni (vagy, ahogy az angol mondás tartja: az egyszerűen leszedhető gyümölcsökkel gyorsan telik a kosár), de éppen a folytatás miatt jól látszik, hogy korántsem volt szükségszerű a siker. 2002 után ugyanis, éppen avval párhuzamosan, ahogyan az info-kommunikáció alaprendszerei is érettebb szakaszba lépnek, a kultúraváltást kiterjesztő és beteljesítő szervezeti, technológiai, költségvetési stabilizáció és konszolidáció helyett Magyarországon a közigazgatás elektronizálása más üzemmódba kapcsol. Konzerválja az implementációs szakasz kiindulópontjait és gyerekbetegségeit, és előremozdulás helyett visszalép a 2000 előtti állapotokhoz. Az (elsősorban az elektronikus ügyintézés érintő) automatikus átállások, továbbfejlesztések, frissítések szakmai rutinfeladatai helyett végeláthatatlan stratégiagyártás indul, amelyek nagy része beteljesületlen, végrehajt(hat)atlan, kihordatlan, vagy újraírt. A koncentrált cselekvés helyett állandó intézményi és felelősségi át-, szét-, össze és visszaszervezés nehezíti az alapos, megfelelő szervezeti emlékezet bázisán folytatott munkát. Rengeteg törvény jelent korlátot, amelynek a jogi lebon-

tása lassú és nehézkes, mert a közigazgatási bürokrácia csak fogcsikorgatva enged, és ahol módjában áll, korlátoz. A folyamatokat nem átfogó, elfogadott koncepció(k), magas szintű kormányzati prioritáskezelés jellemzi, hanem alacsony szervezeti szintre szorított végrehajtás, amelyet visszatérően nehezít a forráshiány és a félremenedzselés.

A fentiek miatt ezt a nagyjából két kormányzati ciklust felölelő időszakot bátran nevezhetjük *pszeudo-konszolidációs szakasznak*, mert a mérlege, minden nehézség ellenére, hasonlít az implementációs szakaszéhoz: a kedvezőtlen peremfeltételek és a számtalan nehézség ellenére a közigazgatás egy-egy alrendszerében létrejönnek minőségi digitális szigetek. Ha dőcögve, lassan és csekély meggyőző erővel is, de folytatódhatnak megkezdett folyamatok.

A harmadik szakaszt, amelybe 2010 körül megy át az e-közigazgatás, legszívesebben *orkesztrációs szakasznak* nevezném. Az informatika szótárába a zenei kultúrából importált kifejezés az üzemszerűvé váló rendszerintegrálást, folyamat-újjászervezést, folyamat-optimalizálást, automatizálást, architektúraváltást és az ezekhez szükséges tervezési, képzési és kommunikációs feladatokat sűríti magába – valahogy úgy, ahogyan a hangszerelésen felül a komponálás vagy egy produkció megtervezése is egyre inkább hozzátartozik a folyamathoz. A közösségi média, a mobil végesszközök és a nagy adat-rendszerek megjelenése óta egyre kevesebb az informatikai alkalmazkodási kényszer, inkább a felzárkózás, az elmaradt feladatok pótlása, az elmaradt hasznok „betakarítása” van napirenden. A környezet letisztult, a technológia olcsóbbá és banálisabbá vált, korábbi hibák elkerülhetőbbé lettek, az „informatikai kihívás” lecsendesedett, megszélidült, mostanra már a rendszerváltás-hangulatát is elvesztette.

Annál inkább ott tornyosul a közigazgatás saját, kettős rendszerváltásának másik oldala. A kilencvenes évek közepére az úttörő briteket – rész-kritikáiktól függetlenül – sorra kezdték követni a világ fejlett demokráciái, és az Új Közszolgálati Menedzsment (New Public Management) jegyében az államszervezet gazdasági és hatékonysági újratervezése és újjáalakítása került napirendre. Ennek magyar fejleményeit kiváló doktori értekezések tárgyalták és foglalták össze (Hajnal György: Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében, 2004 és Gellén Márton: A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében, 2012), ezért ezúttal csak néhány óvatos állítást teszünk a hazai NPM-recepcióról.

Az NPM elsősorban a szervezeti kultúrát, teljesítményt és a működést meghatározó elvekhez és gyakorlatokhoz szól hozzá, de számos kérdéssel programszerűen nem szembesül. Így – miközben sok helyen mérhető és tesztelhető eredményekkel igazolja létjogosultságát – a katalizátora lett annak is, hogy meginduljon a rákövetkező paradigma, a PNPM, a Post New Public Management keresése, amely már a megváltozott társadalomra, az átalakult környezeti feltételekre, hatalmi funkciókra és célfüggvényekre is reflektálni tud. Amikor „digitális kori kormányzást” mondunk (Digital Era Governance, DEG), akkor azt állítjuk, hogy már nem a működés módjának, hanem a működésnek értelmet adó funkcióknak a rendszerszintű átalakítása a kérdés.

Az informatikai megoldások által lehetővé tett hatékonyságnövelés erősen NPM-konform, ám ha például a „bevezetésben” jeleskedő ágazatok és intézmények megőrzik az adott terület korábban kialakult zárt és hierarchikus kultúráját, akkor minden, ami történik, felszíni marad: nem nevezhető a köz-szféra tartalmi újraértelmezésének. Másképpen: az NPM képes akár idejélmúlt struktúrák életidejét is meghosszabbítani avval, hogy a hatékonyságnöveléssel elfedi a növekvő inadekvátságot. Miközben egyre inkább a nyíltság és a horizontális kapcsolódási logika volna a „korparancs”, a nyílt rendszerek ellen ható érdekek, szándékok és döntések egyre atavisztikusabban jelennek meg a mindennapokban. Mindennek kedvez a központosítás erősödő gyakorlata, amely válság-retorikával igyekszik létjogosultságát indokolni. Megint másképpen: nincs átfogó kormányzati vízió arra nézve, hogy a termelés, a foglalkoztatás, a fogyasztás megváltozó szerkezete, a nemzetköziesedés újabb hulláma, a digitális kultúrával átítatott, magasabb végzettségű és participációra kész polgárok számára a jövő milyen szervezeti kultúrára alapuló milyen közigazgatását kell építeni. Az NPM szótárában a „kisebb állam” gazdasági-hatékonysági kérdés, a DEG-ében pedig stratégiai: a kisebb állam a funkcióknak az állampolgárokhoz való visszatelepítése miatt fontos, meg az intézményi öfenntartás és önérték útvesztőiben szervezetre és nem a kezelt területre fordított eszközök felszabadítása miatt.

Ez a deficit azonban nem az orkesztrációs szakasz jellemzője, hanem *mindháromé*. Kezdetől fogva hiányzott a magas szintű kormányzati figyelem, elkötelezettség és koordináció. Az információs társadalom politika, ami szemléleti keretet adhatott volna (sok minden más mellett) az elektronikus kormányzat „design”-jának, nem, vagy csak papíron létezett. Nem sikerült többpárti konszenzussal kiemelt közpolitikai kérdéssé tenni az információs társadalomról való stratégiai gondolkodást, helyette alacsonyabb rendszerszintű távközlési és informatikai szakkérdések kerültek rendre a középpontba. Nem volt kormányzati „championja” a területnek, aki személyében testesítette volna meg az elköteleződést (ehhez legközelebb, államminiszterként, szolgálati idejének második szakaszában, az ezredforduló környékén Stumpf István járt). Nem volt tárcák feletti irányító vagy koordinációs testület (Steering Committe). Nem alakultak ki több cikluson átívelő stabil szervezetek, nem találunk egymásra épülő, középtávú programokat. Mindezt nem túlzás a politikai elit nyakába varrni: ahogy az elért eredményeket sem túlzás annak a szakmai „középhadnak” tulajdonítani, amely az egyetlen állandó, ciklusokon átívelő erőnek számított a tárgyalt időszakban.

És épp emiatt fontos, hogy a folyamatban érintettek tekintsenek vissza a tajtékos évekre. Egyszer majd megnyílnak a levéltárak, és olvashatóak lesznek olyan források és dokumentumok, amelyek még az aktív szereplők számára is másképp világíthatják meg egykori események hátterét. A még nagyobb időbeli távolsággal lényegtelené válnak az apró részletek, és a legfontosabb fejleményekre épülnek majd az elemzések és ítéletek, amelyben már közre tud játszani a növekvő nemzetközi összehasonlíthatóság és mérhetőség. Az események egykori alakítói és szemtanúi azonban fontos krónikások: szemvetésük olyan folyamatokat tesz láthatóvá, amelyekről részleteiben tájékozódni még hosszú ideig ez a válogatás lesz az egyetlen forrás.

Klimkó Gábor

AZ ÉVSZÁMKEZELÉSEL KAPCSOLATOS KORMÁNYZATI TEVÉKENYSÉGEK

TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

Előzmények

A dátumváltás problémáját az okozta, hogy egyes számítástechnikai rendszerek csak az évszám két utolsó jegyét vették figyelembe, s emiatt az ezeket használó eszközök, berendezések 2000. január elseje környékén egyáltalán nem, vagy részben helytelenül működtek volna. Ennek a látszólag kis hibának a tényleges következményeit nehezen lehetett előre meghatározni, ugyanakkor az összes lehetséges hibaforrás felderítése hatalmas erőforrást igényelt volna.

A probléma sajátossága volt az is, hogy a határidőt - ellentétben más számítástechnikai jellegű projektekkel - nem lehetett módosítani. Ezért a 2000. év dátumváltási problémájának kezelése jelentős kihívás volt nemcsak hazánk, hanem a fejlett világ országai számára is.

A probléma súlyát viszonylag hamar felismerték hazánkban is. A Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Koordinációs Irodája (MeH IKI) már 1997 elején megkezdte a kormányzat felkészülését a dátumváltásra. Az előkészítő tevékenységek során a MeH IKI képviselői nemzetközi konferenciákon vettek részt, felvették a kapcsolatot az ország meghatározó informatikai szervezeteivel. Az első feladatok egyike volt a probléma központi államigazgatásbeli nagyságának a felmérése, amely 1998 elején készült el. Ezen kívül a figyelemfelkeltő kampányt indítottak a vezetés számára, szakértői csoportot hoztak létre, a minisztériumoktól adatokat kértek be, valamint oktatásra is sor került.

A Kormány a feladatokat és felelősöket a 2000. évszámmal összefüggő informatikai feladatokról szóló 1059/1998. (V.8.) Korm. határozatában határozta meg először. Ez a határozat a közigazgatásra koncentrált és egyes feladatok esetében lényegében teljesíthetetlen határidőket szabott meg. A határozat ezen túlmenően felkérte az Állami Számvevőszék elnökét, hogy az 1999. évi vizsgálati programokat egészítse ki a 2000. év dátumváltásával összefüggő feladatok végrehajtásának ellenőrzésével. A kormányhatározat nem rendezte a feladat finanszírozási kérdéseit, sőt egyfajta „igény bejelentési” folyamatot indított el, amelynek káros hatásait a probléma tényleges kezelésekor is érezni lehetett - akadt olyan szervezet, amelyik még 1999 közepén is a forrásigényeit hangoztatta a megfelelő felkészülés helyett.

1998 közepén alakult meg az évszámkezeléssel foglalkozó Tárcaközi Irányító Bizottság. A figyelem-felkeltési kampány fontos eseménye volt a brit és holland nagykövetség támogatásával 1998 végén rendezett konferencia.

1998-ban a dátumváltás problémájának kezelése világméretű együttműködés indult el. Ennek elsődleges oka a nagyfokú technológiai kockázatokban és a világgazdaság részét képező nemzetek kölcsönös függőségében keresendő. A fejlett országok kezdeményezésére és támogatásával az ENSZ égisze alatt a Világbank egy InfoDev nevű csoportot hozott létre, amelynek alapfeladata az volt, hogy a probléma megelőzésével kapcsolatos know-how-val, valamint anyagi forrásokkal segítse a világ kevésbé fejlett országait. Az összehangolt munkát az ENSZ Informatikai Szakbizottsága irányította.

Az ENSZ a világot hat régióra osztotta, a régiókon belül - a dátumváltás kapcsán - együttműködési akciókat kezdeményezett. Az országok kormányai vissza nem térítendő forrásokra pályázhattak, amelyből fedezni tudták az egyes nemzeti cselekvési program kimunkálását, beindítását, az érintett területek problémamegoldási programjának kidolgozását valamint tudatosítási kampányok indítását. A Magyar Köztársaság Kormánya is pályázott ezekre a forrásokra, amelyeket elnyert és összesen 441.000 USD-val egészíthette ki a központi költségvetést a dátumváltásra való felkészülésben. 1999-ben a Miniszterelnöki Hivatal költségvetésében további 330 millió forint állt a dátumváltással kapcsolatos központi koordináció rendelkezésére.

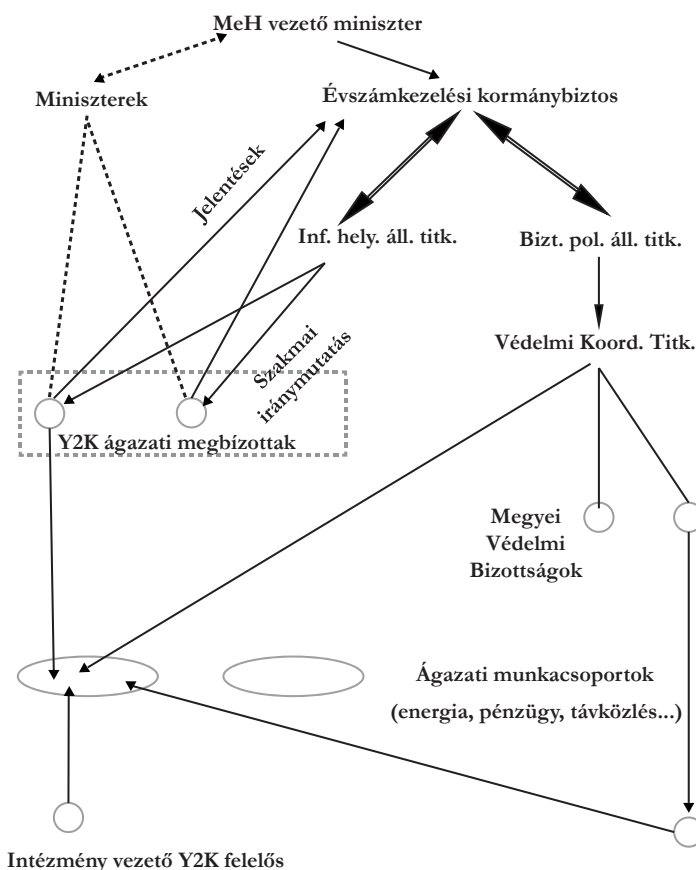
Az évszámkezelési kormánybiztos kinevezéséről és a 2000. évszámmal összefüggő kormányzati feladatok új meghatározásáról, a cselekvési program ütemezéséről és szervezeti intézkedésekről a 1044/1999. (IV.30) Korm. határozat intézkedett, és ennek mellékleteként közzé tette a dátumváltás cselekvési programját. A cselekvési programban (amelynek munkapéldánya már 1998 őszétől az évszámkezelés alapjául szolgált) a Kormány deklarálta, hogy elsődleges szempontja a gazdaság és a társadalom működőképességének fenntartása, amelyet minden körülmények között biztosítani fog. Ennek megfelelően a cselekvési program kiterjedt a közigazgatás szervezetein túlmenően a nemzetgazdaság szereplőire, valamint a lakosságra is. A cselekvési programban koncepcióváltásra került sor, ugyanis az 1059/1998. (V.8.) Korm. határozat alapján történő igényfelmérés során 30-35 milliárd forint körüli forrásigényt jeleztek a szervek, amely egyrészt nem állt rendelkezésre, másrészt az indokoltsága is helyenként megkérdőjelezhető volt. Ezért a cselekvési program az igények teljeskörű kielégítése helyett az esetlegesen felmerülő problémák elhárítására koncentrált, a rendelkezésre álló források mértékében.

Az évszámkezelés cselekvési programjának alapelve az volt, hogy a feladatok ellátásában a már kiépített, működő igazgatási szervezetekre kell támaszkodni. Ennek az elvnek figyelembevételével vonták be a védelmi igazgatás központi és helyi szerveit.

A dátumváltás kezelésével kapcsolatos nemzetközi gyakorlat indokolta, hogy a probléma kezelését kellő kormányzati súllyal rendelkező szintről irányítsák. Az Informatikai Helyettes Államtitkár előterjesztése alapján a problémakör kormányzati összefogója a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter lett, és a Kormány Dr. Mojzes Imrét nevezte ki évszámkezelési kormánybiztosnak.

Az évszámkezelési kormánybiztos apparátusa útján (az ún. monitoring rendszeren keresztül) kísérte figyelemmel a nemzetgazdaság és a közszol-

gálai szervezetek felkészülését. A dátumváltásra történő felkészülést a lakosság, a kis- és középvállalkozások, a stratégiai cégek, az államigazgatás és az önkormányzatok körében követte a kormánybiztos titkársága, a minisztériumok, az érintett felügyeleti szervek illetve a védelmi igazgatás segítségével. A kiemelt szervezeteknél közvetlen megkeresés útján kapott adatokat, a lakosság és a kis- és középvállalkozások esetében pedig statisztikai mintavétel útján tájékozódott a titkárság.



1. ábra. AZ ÉVSZÁMKEZELÉSI KOORDINÁCIÓS STRUKTÚRÁJA

A cselekvési program szerint kiemelt figyelmet kapott a dátumváltással kapcsolatos kommunikáció területe. A társadalom érintett csoportjait más-más kommunikációs csatornán keresztül szólították meg. A lakosság számára hangalámondásos animációs ismeretterjesztő film („Írány 2000!”, rendezte Vajda Béla), valamint egy folytatásos, kilenc részes riportfilm készült, melyeket a közszolgálati televízió csatornáin vetítettek le. A kis- és középvállalkozások részére tájékoztató kiadvány és kiegészítő CD készült,

amelyből a közigazgatáson kívül az oktatási intézmények is kaptak (Miniszterelnöki Hivatal, 1999). A felkészülés eseményeiről hírlevél tájékoztatta az érdekelteket. Összeállítottak egy a dátumváltás és az informatika jogi vetületeit taglaló kiadványt is. (Dr. Bérczes et al., 1999).

A kormánybiztos titkársága regionális konferenciát rendezett 1999 októberében, ahol a dátumváltással kapcsolatos regionális kérdéseket vitatták meg az energia, közlekedés, vészhelyzetekre való felkészülés és kommunikációs kérdések területein. Számos további konferenciát rendeztek az önkormányzatok, a civil szféra, az egészségügy képviselői számára. Különösen fontos volt a magyarországi külképviseletek számára rendezett tájékoztató, ahol a külföldi résztvevők első kézből, a kiválasztott magyar stratégiai szervezetek képviselőitől kaphattak tájékoztatást a magyar felkészülés helyzetéről.

A tájékoztatáson kívül a kormányzat kézzelfogható, konkrét segítséget is nyújtott a felkészüléshez. A dátumváltással kapcsolatos, a közigazgatás számára nyújtandó központi szolgáltatásokra tárgyalásos közbeszerzési eljárást írtak ki. A szolgáltatás 1999 augusztusában indult be. A közigazgatásban elterjedten használt szoftverek javítókészleteit a dátumváltással kapcsolatos kormányzati honlapról lehetett letölteni. A honlapon a felkészülés megtervezéséről, a tevékenységek folyamatosságát biztosító tervezésről szóló ajánlásokat is fel lehetett lelni.

1999-ben három alkalommal került sor a felkészüléssel kapcsolatos adatok bekérésére a tárcáktól. Az adatszolgáltatások irányultsága eltérő volt. Az első felmérés a felkészülés tevékenységeire, azok költségigényére koncentrált. A második, szeptemberi felmérés az adatok mentésére, a dátumváltás okozta esetleges zavarok kezelésének terveire ("katasztrófa-elhárítási tervek") helyezte a hangsúlyt. A harmadik, decemberi adatszolgáltatás pedig a várható zavarok felmérésével, előre jelzésével foglalkozott, illetve nyilatkoztatta az egyes szervezetek vezetőit.

A kritikus időszak eseményei

1999 végéig a jelentésekben semmilyen olyan adat nem szerepelt, amely egy válsághelyzet kialakulásának lehetőségére utalt volna. Mivel az élet normális menetét más okok is megszakíthatják és senki sem garantálhatta abszolút biztonsággal, hogy minden, a dátumváltás problémájában érintett eszköz és rendszert kijavítottak, a Kormánynak fel kellett készülnie az esetleges dátumváltási zavarok kezelésére is.

A nemzetközi gyakorlathoz igazodva, a 2000. évi dátumváltással összefüggő kormányzati koordinációs feladatokhoz kapcsolódó ügyeleti rendszer kialakításáról szóló 1118/1999. (XII.7.) Korm. határozat szerint a szilveszteri időszak alatt működött a Kormányzati (évszámkezelési) Információs és Koordinációs Központ. Ebben az időszakban megerősített ügyeleti szolgálatot működtettek a nagy magáncégek, a szolgáltatók és a közigazgatás. Az ügyeleti rendszer részeként minden tárca kialakította saját ügyeleti rendszerét is.

Az Információs és Koordinációs Központban információkat gyűjtöttek, elemeztek, értékelték és továbbítottak. A Központ kiemelten fontos feladata volt a közvélemény, a sajtó és médiák tájékoztatása. A nyílt tájékoztatás érdekében a Kormánybiztos lehetőséget biztosított a magyarországi külképviseletek számára, hogy az érdeklődők megtekinthessék a Központot.

A Központ a Honvédelmi Minisztérium egyik objektumában kapott elhelyezést. A Központban összekötőkkel képviseltették magukat a legfontosabb ágazatok és szektorok, beleértve ebbe többek között az energia, a távközlés, a pénzügyi szféra, az egészségügy és a rendvédelem szereplőit. Az összekötők az adott terület ügyeleti központjaival történő rendszeres kapcsolattartás útján kapták az információt.

A Központban a lakosság számára ingyenes telefonvonal („zöld szám”) állt rendelkezésre a dátumváltással kapcsolatos bejelentéseik megtétele érdekében.

A Központ a beüzemelés után 1999. december 31. reggel hét órától 2000. január elsején hat óráig folyamatosan, ezután napközben működött. A figyelem fókusza folyamatosan változott: míg szilveszter éjszakáján a folyamatos szolgáltatók (elsősorban az elektromos áram, a gáz- és távhőszolgáltatásra, illetve a kórházi ellátásra), január másodikán a rendszerek tesztjeire, január harmadikán az első munkanapi eseményekre figyeltek, addig negyedikén a pénzügyi szolgáltatások beindulása került a figyelem középpontjába. A Kormánybiztos több sajtótájékoztatón, folyamatosan ismertette a Központba beérkezett időszakos jelentéseket. A kritikus időszak alatt, a világ más országhoz hasonlóan, Magyarországon sem jeleztek lényegi zavarokat, de kisebb súlyú események előfordultak.

A dátumváltás utáni tevékenységek

A Központot a dátumváltás után számos vezető köztisztviselő, a honvédség, a tudományos élet és az oktatás képviselői kereste fel. A vendégek között volt Katona Kálmán miniszter úr és Fodor Lajos vezérkari főnök úr, valamint a Világbank képviselői is. A Központ a látogatók osztatlan tetszését vívta ki és számos javaslat merült fel a Központ létrehozása és üzemeltetése során felgyülemlett tapasztalatok további kamatoztatására. A Központ alkalmas formában történő további működtetése tárgyában előterjesztés készült a Miniszterelnöki Hivatal vezetői részére.

A dátumváltás alatt és utána sem kerültek nyilvánosságra olyan, működőképességet veszélyeztető hibák, melyek bevallottan a dátumváltás következményei lettek volna. Ennek a ténynek az értékelése során azonban figyelembe veendő az is, hogy a szervezetek – különösen a privát szférában - nem voltak érdekelték abban, hogy a külvilág által nem észlelhető esetleges hibáikat bejelentseik.

A minisztériumok a dátumváltás után adatokat közöltek a tapasztalt, illetve a várható zavarokról, valamint a dátumváltás költségeitől. Az ágazati jelentések szerint a kisebb, a működőképességet nem veszélyeztető hibák, amelyek nem kaptak nagy publicitást, az alábbiak voltak:

- néhány beépített rendszer – laboratóriumi rendszerekben – nem működött rendeltetésszerűen (Földművelésügyi Minisztérium);
- egyes meteorológiai műhold által szolgáltatott adatoknál előfordult probléma (Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium);
- néhány, a második félévbe üzemeltetésre kerülő statisztikai program kompatibilissé tétele nem fejeződött be (Szociális és Családügyi Minisztérium);
- jelentéktelen, kisebb, a helyszínen elhárítható zavarok keletkeztek (Pénzügyminisztérium).

A sajtó képviselőinek visszatérő kérdése volt, hogy mennyibe került az országnak a dátumváltásra történő felkészülés. A magánszféra ráfordításait természetesen nem lehet pontosan kimutatni, volt, ahol üzleti titokként kezelték, volt, ahol megadtak számokat, de azok pontossága, tartalma ellenőrizhetetlen.

A tárcáknak februárban meg kellett adniuk a saját és közvetlen irányításuk alatt álló költségvetési intézményeik vonatkozó ráfordításait. Sajnos, ebben az esetben sem pontos a kép: volt, ahol nulla ráfordítást adtak meg, mondván, hogy az 1999. évi fejlesztési és beruházási keretet használták fel erre a célra (de ezt az összeget nem adták meg); volt, ahol utaltak arra, hogy az általuk megadott összeg csak nagyságrendileg helyes, mert más célú informatikai beruházásokat is fed. A beérkezett adatok összesítése szerint kb. 6,6 milliárd forintot fordított az államigazgatás a dátumváltás leküzdésére 1999-ben (a fenti adatértelmezési fenntartásokkal). A költségek legnagyobb hányadát (több mint a felét) a belügyi tárca vallotta magáénak, őt követte a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, valamint a Pénzügyminisztérium (beleértve ebbe a társadalombiztosítási ágazatot is) a költségek kb. 15-15%-val. Őket követte az Egészségügyi Minisztérium, illetve a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium, a költségek kb. 5-5%-val. A nemzetgazdaság egészére a dátumváltás 1999-ben felmerült költségei, nagyvonalúan számolva, kb. 15 milliárd forint körüli összegre becsülhetők.

2000. január havában megindult az a dátumváltás tapasztalatainak összegzése és értékelése, és ennek során több, a dátumváltás tapasztalatait összegző, illetve annak pozitív hozadékait elemző rendezvény is megrendezésre került. Februárban került sor „A 2000. év dátumváltás tapasztalatai az egészségügyben” című konferenciára, majd nem sokkal ezután rendezték meg „A 2000. év dátumváltás tapasztalatai a távközlésben” című hasonló rendezvényt, ahol az érintettek képviselői mondták el véleményüket és tapasztalataikat.

A koordináció eredményessége

Az évszámkezelés központi koordinációjának eredményességének egyik mutatója lehet az, hogy nem következett be számottevő zavar sem az évszámváltás előtt, sem utána.

A kommunikáció egyik érzékeny területe volt a médiával, a sajtó képviselőivel való kapcsolattartás. A megfelelő tájékoztatás egyik eredménye az

volt, hogy a magyar sajtóban szinte egyáltalában nem jelent meg a dátumváltás esetleges zavarait eltúlzó, pánikkeltésre alkalmas híradás.

A felkészülés során végig megkülönböztetett figyelmet élvezett egy esetleges lakossági pánik feltétlen elkerülése. Számos külföldi elemző is tartott egy, különösen a pénzügyi szférát érintő, pánik kialakulásától. Az évszámkezelési kormánybiztos több alkalommal készítettett felmérést a lakosság felkészülésének és várható reakcióinak nyomon követése érdekében. A felmérések tanúbizonysága szerint folyamatosan nőtt az évszámkezelési problémát ismerők száma, ami – részben – a televíziós figyelem-felkeltési sorozat eredményének is tulajdonítható. Az utolsó, 2000. januári felmérés szerint a felkészülés társadalmi megítélése is pozitív volt.

Fontos szempont volt a diplomáciai közösség, a külföldi befektetők folyamatos és tárgyyszerű tájékoztatása. Egyes elemzők 1999 második felében azt jósolták, hogy a dátumváltás miatt a pénzügyi befektetők távol maradnak, illetve kivonják tőkéjüket az országból. Ez a negatív tendencia nem következett be.

A dátumváltást megelőzően több nemzetközi csoport értékelte hazánk évszámkezelési felkészültségét. A legtöbb esetben hazánk felkészültségét jónak, a nemzetközi elvárásoknak megfelelőnek értékelték. Előfordult olyan, vélhetőleg rosszindulatú értékelés is, ami egy konkrét, különösen veszélyeztetettnek minősített területen, a légi közlekedésben sötét képet festett az országunkról, holott az illetékesek tájékoztatása szerint ez minden alapot nélkülözött.

A polgári Kormány működése alatt az ellenzék két alkalommal intézett interpellációt a dátumváltás kapcsán a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterhez. A Tisztelt Ház mindkét alkalommal elfogadta a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter válaszát.

Az évszámkezelés egyik alapelve volt, hogy nem különítettek el központi keretet az egyes konkrét területek támogatására, ehelyett minden tárca maga tervezte be, illetve gazdálkodta ki a felkészüléshez szükséges költséget. (A felkészülés során voltak arra kísérletek, hogy az általános költségvetési tartalék terhére támogatást szerezzenek egyes intézmények.). Figyelembe véve, hogy a zavarok elmaradása miatt olyan vélemények is napvilágot láttak, melyek szerint az évszámváltás okozta problémák nagysága, komolysága messze eltúlzott volt, ez az alapelv abszolút bevált. Senki sem róhatta fel az akkori Kormánynak, hogy a dátumváltási probléma kezelése során pazarló módon bánt volna a közpénzekkel.

A kritikus időszakban működtetett Központ megfelelt a nemzetközi elvárásoknak, és megfelelően kiszolgált a sajtó és médiák tájékoztatási igényeit, hozzájárult az elvárt nemzetközi tájékoztatáshoz.

Összességében a központi koordináció működése a nemzetközi elvárásoknak megfelelőnek és igen eredményesnek minősíthető.

NEMZETKÖZI FELKÉSZÜLÉS ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉS AZ ÉVSZÁMKEZELÉS KAPCSÁN

A dátumváltás kezelésének nemzetközi együttműködése és koordinációja több szinten figyelhető meg. A világméretű együttműködésen kívül regionális, illetve ágazati koordinációk, valamint kétoldalú együttműködések jelentek meg.

Világméretű együttműködés

A dátumváltás problémájának kezelése soha nem látott világméretű együttműködést indított el. Ennek elsődleges oka a nagyfokú technológiai kockázatokban és a világgazdaság nemzetektől való kölcsönös függőségében keresendő. A fejlett országok kezdeményezésére és tőketámogatásával az ENSZ égisze alatt a Világbank egy InfoDev nevű csoportot hozott létre, amelynek alapfeladata az volt, hogy a probléma megelőzés menedzsmentjének know-how-jával, valamint anyagi forrásokkal segítse a világ kevésbé fejlett országait. Ennek során egy jól összehangolt nemzetközi információs adatbázis és támogató rendszer került kiépítésre. Az összehangolt munkát az ENSZ Informatikai Szakbizottsága irányította. Az ENSZ a dátumváltás érintettsége miatt a világot hat régióra osztotta és a régiókon belül további együttműködési akciókat kezdeményezett. A kevésbé fejlett országok kormányai vissza nem térítendő anyagi forrásokra pályázhattak, az általános nemzeti cselekvési program kimunkálására, beindítására, érintett területek probléma megelőzési programjára, valamint tudatosítási kampányok végrehajtására. Az anyagi források igénybe vételének szabályait a Világbank állapította meg. A Magyar Köztársaság Kormánya is pályázott ezekre a forrásokra, amelyeket elnyert és összesen 441 ezer USD-val egészíthette ki a központi költségvetést a dátumváltásra való felkészülésben.

Régióink országai az alábbi nagyságú támogatást vették igénybe:

VILÁGBANKI TÁMOGATÁSOK AZ ÉVSZÁMKEZELÉS KAPCSÁN (USD-BEN)

ORSZÁGOK	Támogatás típusa (összeg \$-ban)		Kérelem időpontja	Kérelem jóváhagyása (összeg \$-ban)		Szerződés
	Tervezési	Megvalósítási		Tervezési	Megvalósítási	
Albánia	95 550		1998.12.02	95 550		1998.12.22
Bosznia	100 000		1998.10.23	86 000		1998.10.29
Bosznia		500 000	1999.05.24		100 000	1999.10.20
Bulgária	100 000		1998.10.01	96 000		1998.11.30
Bulgária		500 000	1999.06.25		300 000	1999.07.12
Horvátország	100 000		1998.08.11	80 000		1998.12.01
Horvátország		530 000	1999.09.22		későn adták be	

ORSZÁGOK	Támogatás típusa (összeg \$-ban)		Kérelem időpontja	Kérelem jóváhagyása (összeg \$-ban)		Szerződés
	Tervezési	Megvalósítási		Tervezési	Megvalósítási	
Cseh Köztársaság	100 000		1999.06.15	70 000		1999.07.12
Észtország	\$100 000		1998.11.05	100 000		1998.11.11
Magyarország	100 000		1998.11.05	100 000		1998.11.16
Magyarország		500 000	1999.03.01		300 000	1999.03.16
Lettország	100 000		1998.11.12	100 000		1999.01.13
Litvánia	100 000		1998.11.11	100 000		1998.12.03
Litvánia		500 000	1999.04.30		200 000	1999.07.12
Macedónia	100 000		1998.10.16	100 000		1998.10.30
Macedónia		500 000	1999.06.15		300 000	1999.07.12
Lengyelország	100 000		1998.10.01	95 000		1998.10.16
Románia	100 000		1998.08.31	95 000		1998.09.25
Szlovákia	100 000		1999.03.19	100 000		1999.04.20
Szlovákia		500 000	1999.04.19		200 000	1999.06.22
Ukrajna	100 000		1998.10.20	0		

Egyes országok (köztük hazánk is) kiegészítő támogatásban is részesültek, általában 50 000 USD összeghatárig.

Az ENSZ Informatika Szakbizottsága összesen két konferenciát szervezett New Yorkban és 1999. december elejétől egy világméretű figyelő rendszert (Global Watch System) helyezett üzembe, ahol az információk szilveszter előtt a felkészültség mértékét, újévtől pedig az átállás minőségét mutatták. A nagyfokú előkészítési munka a kisebb-nagyobb zavarokon kívül zökkenőmentes dátumváltást eredményeztek.

Regionális együttműködések

Kelet-közép-európai régió

Az ENSZ által felosztott régió közé tartozott a Kelet-közép-európai régió, amelynek koordinálására Bulgáriát kérték fel. Bulgária három konferenciát szervezett Borovecban, Várnában és Szófiában, elsősorban a kritikus infrastruktúra ágazatok felkészülési helyzeteinek értékelése céljából. A magyar fél az első kettő konferencián közvetlenül képviseltette magát a záró szófiai konferenciára csak helyzetjelentést küldtünk, mert decemberben elsősorban az információk központunk kiépítésével voltunk elfoglalva.

Regionális ágazati szintű koordinációk

A regionális együttműködések között kiemelt szerepet kaptak a kritikus infrastruktúra ágazatokon belüli együttműködések. Ezek közül is kiemelendő a bank-, a villamosenergia-ipari és a távközlési szektorok tevékenysége.

A banki szektoron belül a Global-2000 nemzetközi szövetség munkája figyelemre méltó. A szövetséget a világ tíz legnagyobb bank képviselője hozta létre, amelyhez csatlakozott a magyar munkacsoport is. A szövetség folyamatosan kívánta figyelemmel kísérni a bankvilág banki- és elszámolás-forgalmi felkészülési helyzetén túl a kapcsolódó infrastruktúra dátumváltási állapotát is. Ehhez folyamatos információkéréssel fordultak a nemzeti koordinátorokhoz, illetve a nemzeti képviselőkhöz. Az adatok értékelését követően egy egységes táblázati formában tették közzé a szövetség által besorolt készültségi mutatókat. A táblázati formát hazai adatközlésünk céljára is fel tudtuk használni. Sok esetben fordult elő azonban, hogy kedvezőtlenebb képet festettek rólunk, mint ahogy az a valóságnak megfelelt. A szubjektív értékelést 1999. november végén szüntették meg és a szakemberek csatlakoztak az ENSZ világméretű figyelőrendszerének munkájába.

A villamosenergia-ipar szektorán belül is élénk ágazati nemzetközi együttműködés folyt. Ez kiterjedt az atomerőművek figyelemmel kísérésére, amelyet többek között a Nemzetközi Atomenergiai Ügynökség koordinált, de kiterjedt az EURELECTRIC/UNIPEDÉ és a CENTREL felügyeletén belül az erőművek, villamos teherelosztók és áramszolgáltatók készültségeinek nyomon követésére is. A magyar képvisellet többnyire a Magyar Villamos Művek látta el, de tevékenyen részt vett a munkában a Gazdasági Minisztérium mellett az Energia Hivatal is. Az együttműködést erősítette az a szolgáltatás folytonosságát garantáló közös nyilatkozat is, amelyet a villamosenergia-iparban tevékenykedő cégek írtak alá.

A távközlés szektorán belül is szerteágazó nemzetközi együttműködésre került sor. A legnagyobb magyar távközlési szolgáltató folyamatosan tartotta a kapcsolatot a Nemzetközi Távközlési Egyesülettel (ITU) és az Európai Távközlési Informatikai Társasággal (ETIS). Ezen túlmenően rendszeresen képviseltették magukat nemzetközi szakmai konferenciákon, ahol a szakemberek egymással találkoztak, és egyeztették a szükséges intézkedéseket, valamint közös munkatervet dolgoztak ki a közös, integrációs tesztelésekre. A dátumváltás kritikus időszakára a világ vezető távközlési szolgáltatói egy kommunikációs rendszert építettek ki az esetleges zavarok gyors megszüntetése céljából.

Tagsági szintű koordinációk

Tényleges és várományos tagsági viszonyunknak megfelelően adatszolgáltatási kötelezettségeinknek tettünk eleget az Európai Unióba, az OECD-be, valamint a NATO-ba. A szervezetek képviselői folyamatosan kísérték figyelemmel dátumváltás-kezelési tevékenységeinket, valamint készültségi

helyzetünket és láttak el különböző tanácsokkal. Élénkebb együttműködés a NATO képviselőivel volt, ahol külön konferencia keretében tudtuk bemutatni végrehajtott feladatainkat és koordinációs központjaink közvetlen kapcsolatban álltak egymással.

Szomszédos országoktól való függőségi kockázatok csökkentése

A határon átnyúló problémák kezelésére, a felkészültségi mutatók egyeztetésére szomszédos, valamint közeli gazdasági kapcsolatban álló országainkkal közösen kétnapos konferenciát rendeztünk 1999. október közepén Sopronban. A konferencia fő célkitűzése között az információs központok közötti szorosabb kapcsolattartás, a regionális vészhelyzet-kezelés koordinálása, a közvélemény tájékoztatási stratégia szerepelt. Ezen kívül természetesen részletesen áttekintettük a magyar szempontból lényeges, határon átnyúló kockázatokkal rendelkező energia és közlekedés szektorainak készültségeit.

A KONFERENCIA ZÁRÓNYILATKOZATA (1999. OKTÓBER 14.)

Az 1999. október 14.-én, Sopronban tartott regionális évszámkezelési konferencián Ausztria, Bulgária, Cseh Köztársaság, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Moldávia, Románia, Szlovákia, Szlovénia és Ukrajna delegáltjai (a továbbiakban: a résztvevők) egyetértettek az alábbiakban:

1. A jelenleg rendelkezésre álló adatok alapján kicsi annak a kockázata, hogy az évszámkezelési probléma miatt a résztvevők országaiban az energia- vagy a közlekedési szektorban regionális vagy országos szintű válsághelyzet alakulhatna ki.
2. Egyes országokban még nem készült minden igényt kielégítő kommunikációs stratégia. A különböző országokban egymástól eltérő feladatokat, célokat, célkitűzéseket és érdekeket találhatunk, és a pénznek szűkében vagyunk. Egyes esetekben nem áll rendelkezésre koncentrált kommunikációs költségvetés, ami lehetővé tenné a megfelelő választ a sok információs kérésre.
3. Az évszámkezelési problémával kapcsolatos PR tevékenységek a 2000. január elsejéig tartó hetekben növekvő jelentőségű szerepet játszanak. A félretájékoztatás káros hatásait el kell kerülni a lényeges információk széleskörű terjesztésével a megfelelő tömegkommunikációs tájékoztatási csatornákon keresztül.
4. Az évszámváltás szempontjából kritikus időszak alatt szükség van nemzetközi koordinációra és nemzeti információs központok működtetésére. A központok közötti gyors és hatékony kommunikációt ösztönözni kell.
5. A résztvevők szükség esetén, lehetőségeikhez mérten kölcsönösen segítik egymást az évszámváltás során felmerülő lehetséges zavarok elhárításában.

6. A résztvevők kinyilvánítják azon készségüket, hogy a kelet- és közép-európai valamint közép-ázsiai nemzeti koordinátorok által március 31-én elfogadott boroveci (Bulgária) egyezmény szellemében minden, az évszámkezeléssel kapcsolatos, a régió országait a kritikus szektorokban érintő információkat egymással folyamatosan és kölcsönösen megosztanak.
7. A résztvevők fontosnak tartják az évszámkezelési probléma kezelése során felhalmozódott tapasztalatok összegzését, amivel reményeik szerint elősegítik az információs társadalom kifejlődését.

Kétoldalú együttműködések

A kétoldalú nemzetközi kapcsolatok kiegészítették azt a folyamatot, amely a dátumváltásra történő felkészülésben az általános tájékoztatáson mutató túl. A kétoldalú együttműködés során az adott nemzetre vonatkozó, célzott informálás volt a fő cél, amely megbízhatóbb garanciát nyújtott a kereskedelmi kapcsolatok, a beruházás folytonosság és az idegenforgalom területein. Ezek az együttműködések elsősorban a magyar kereskedelmi kirendeltségeken, a TÉT attasékon, követségeken valamint a tiszteletbeli konzulokon keresztül valósult meg (98 kereskedelmi kirendeltség, 14 TÉT attasé, 78 követség, 137 tiszteletbeli konzul).

FORRÁSOK

- Dr. Bérczes Róbert et. al. (1999) JOGos váltás. *A 2000. év dátumváltási problémája jogi megközelítésben*. ISBN 963 03 9299 2
- Dr. Mojzes Imre (szerk.) (2000a). *Így történt... a dátumváltás Magyarországon*. Miniszterelnöki Hivatal, ISBN 963 9284 41 6
- Dr. Mojzes Imre (szerk.) (2000b). *Tanulmányok a dátumváltásról és az ezredfordulóról*. Miniszterelnöki Hivatal, ISBN 963 9284 40 8
- Miniszterelnöki Hivatal, Évszámkezelési Kormánybiztos Titkárság (1999). *Számítástechnika: iránytű kis- és középvállalkozásoknak*. Miniszterelnöki Hivatal, ISBN 963 03 8438 8
- Miniszterelnöki Hivatal, Informatikai Helyettes Államtitkár Titkársága (1998). *Útmutató a 2000. év informatikai problémájának megoldásához*. Informatikai Tárcaközi Bizottság ajánlásai, 14. ajánlás

Kleinheincz Gábor – Samodai Zsófia

AZ INFORMATIKAI KORMÁNYBIZTOSSÁG 2000–2002 KÖZÖTT

ELŐZMÉNYEK

Kormányzati Informatikai Stratégia

A kormányzat felismerve, hogy az informatika a vezetési kultúra megújításának meghatározó eleme, 1991-ben határozatot hozott az informatika kormányzati szintű koordinációjáról. A 3296/1991. (VII.5.) Korm. határozat értelmében a koordinálandó feladatok tartalmi körének meghatározásával a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) közigazgatási államtitkár irányítása alatt 1991. november 27-én megalakult az Informatikai Tárcaközi Bizottság és annak munkaszervezete, a MeH szervezeti keretei között az Informatikai Koordinációs Iroda (továbbiakban: IKI). Az ITB feladata volt egy helyzetelemzés, valamint ajánlások és informatikai tárgyú szabványok elkészítése, amely alapját képezte a későbbi stratégiai dokumentumoknak. Az ITB munkásságáról a Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület a „hiteles helyektől” az elektronikus közigazgatásig című kiadványa nyújt betekintést.

Az ITB és az IKI mellett az MSZP–SZDSZ koalíció időszakában (1994–1998) létrejött az Informatikai és Távközlési Kormánybizottság (továbbiakban: ITK) mint legfelsőbb koordináló szerv, melyben közigazgatási államtitkárok és helyettes államtitkárok hoztak döntést a stratégiai jelentőségű kérdésekben. Az ITK éppen ezért nem is működött soha rendesen, mert a közigazgatási államtitkárok szintjén ezek a döntések nem tudtak konkurálni a napi szakmapolitikai aktualitásokkal. Az ITK 1998-ban elfogadta a Kormányzati Informatikai Stratégiát (továbbiakban: KIS). A stratégia meghatározta azokat a lényeges társadalmi, gazdasági mutatókat, amelyek célértékének elérésével az ország megfelelhet az informatikai változások támasztotta kihívásoknak. A KIS tartalmazta a célok elérését szolgáló főbb feladatokat, valamint megfogalmazta a feladatok eléréséhez szükséges szabályozásokat, pályázatokat és projekteket. Az informatika látványosan növekvő súlya miatt 1997-től főosztályvezető helyett, helyettes államtitkár vezette az IKI-t.

A Fidesz 1998-as választási győzelme után lassú személycserék indultak a MeH-ben is, ugyanis a lelkes, ám a kormányzati irányításban még rutintalan Fidesznek elsősorban a politikai kommunikációval kellett törődnie: az első Orbán-kormánynak döntésről, döntésre kellett lavíroznia a rendszerváltás óta eltelt nyolc évben kialakult média-egyensúlytalanságban. A választási győzelem ugyanis nem volt olyan arányú, hogy igazi lendülettel lehetett volna a legfontosabb szakmapolitikai kérdésekhez

nyúl. Ez nem jelentette azt, hogy ne lett volna komoly szándéka és felkészült szakmai gárdája a kormányzópártnak. A Stumpf István névvel fémjelzett előkészítő műhelyekben komoly munka folyt, s 2002-ig a Kancellária biztosította a kormányzati munka, választási stratégiában elhatározott irányainak megtartását.

A kormányzati informatikában is megvolt a Fideszen belüli belső rivalizálás, ami az 1998 nyara és 2000 nyara közötti szűk két évet jellemezte, ennek középpontjában az információs társadalom hazai megvalósítása állt. Az egyik irányt a MeH minisztere Stumpf István, a másikat Kalmár István, a miniszterelnök informatikai főtanácsadója¹, egyben a NAV informatikai elnökhelyettese, majd a posta elnök-vezérigazgatója képviselte. A két csoport egyeztetéseket folytatott a kérdésről, melyek eredményeképpen egy közös megoldást választott a kormány: a politikai kommunikációban a Stumpf István által képviselt irány lett a meghatározó, azonban a személyi kérdésekben, illetve a nagyobb forrásokat igénylő döntésekben elsősorban a miniszterelnök informatikai főtanácsadójának véleménye volt domináns. Stumpf István 1999-ben a Synergon Magasyn újságírójának adott interjújában úgy nyilatkozott, hogy az elektronikus közigazgatás megteremtéséhez elsősorban a „(...) fejekben lévő ellenállást kell leküzdeni, amely még mindig gátja az informatikai eszközhasználat terjedésének”. (Stumpf, 1999)

Az új kormányzat tehát – áttekintve az információs társadalom kialakításának időszerű tennivalóit – megállapította, hogy a feladatok megoldásához határozottabb iránymutatás, a központi kormányzati szervek intenzívebb és összehangoltabb tevékenysége szükséges. Ezért az 1999. év végén a Kormánynak döntést kellett hoznia arról, hogy a hazai információs társadalom, információs politika kormánybiztos vagy politikai államtitkár felügyelete alá kerüljön. Stumpf István véleménye szerint a kormány legfőbb informatikai döntéshozójának munkáját egy szakértői testületnek kell támogatnia az informatika és a média területéről. Tekintettel arra, hogy a politikai államtitkár számára nem volt biztosítható megfelelő apparátus a feladatok ellátásához, a Kormány úgy döntött, hogy kormánybiztosnak kell felelnie a kormányzati informatikával összefüggő feladatokért. A miniszterelnök Kalmár István jelöltjét Sík Zoltánt – a Hírközlési Főfelügyelet akkori informatikai igazgatóját – választotta kormánybiztossá, míg a kormánybiztos által felügyelt három szakterület vezetői közül (főcsoportfőnök) végül kettőt Stumpf Istvánt jelölhetett. A konszenzus a legfelsőbb szinten, a miniszterelnök részvételével tartott megbeszélésen² jött létre, ahol az új szervezeti egység organigramját, vezetőinek személyét és főbb feladatait vitatták meg a résztvevők, s az előterjesztett alternatívák között a miniszterelnök választott.

1 lásd a 2146/2000. (VI. 30.) Korm. Határozat 4,6,8,10 pontjaiban címzett felelős megnevezését.

2 A megbeszélésen a miniszterelnök mellett Kalmár István, Stumpf István, Sík Zoltán, valamint Tóth Zsolt (Stumpf István kabinetfőnöke) és Nagy Andor (a miniszterelnök akkori kabinetfőnöke) vett részt.

A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti keretei között önálló feladatkörrel létrejövő informatikai kormánybiztos hivatalának (Informatikai Kormánybiztosság, továbbiakban: IKB) feladatait a Kormány 100/2000. (VI.23.) rendelete jelölte ki. Körülbelül egy hónap egyeztetés³ eredményeképpen véglegessé vált a kormánybiztosság induló személyi állományának listája is, valamint eldőlt, hogy a Szilágyi Erzsébet fasor 11/b alatt indul az eddigi legmagasabb szintre emelt kormányzati koordináció.

Az IKB fő feladatai

Az informatikai kormánybiztos feladatát és hatáskörét, valamint az információs társadalom megvalósításával összefüggő feladatokat a 100/2000. (VI. 23.) Korm. rendelet határozta meg. A rendelet 2§-a a kormánybiztos feladataiként a következőket határozta meg:

- a kormány átfogó információs politikai alapelveinek kidolgozása;
- az információs társadalom megvalósulásához szükséges kormányzati feladatok stratégiájának előkészítése, majd annak elfogadása után a megvalósulás ellenőrzése és felügyelete;
- az állampolgárok információs társadalomba való beilleszkedésének, az esélyegyenlőség biztosításához szükséges állami feladatoknak megtervezése és végrehajtása;
- a közigazgatás működésének az informatika új lehetőségeivel összefüggő újrászervezése;
- az új technológiák és eljárások kormányzati alkalmazására vonatkozó javaslatok kidolgozása, kezdeményezése;
- a hírközléssel kapcsolatos hatáskörök gyakorlása;
- az éves bélyegkibocsátási terv jóváhagyása;
- az árhatósági jogkörökkel összefüggő feladatok ellátásában való közreműködés;
- közreműködés a Hírközlési Főfelügyelet tevékenységének felügyeletében;
- a közigazgatás szervei, az önkormányzatok és a civil szféra közötti koordináció elősegítése;
- az elektronikus kereskedelem és szolgáltatások elterjedéséhez szükséges feltételrendszer kialakítása;
- az információs társadalom folyamatainak követése és a szükséges beavatkozások kezdeményezése;
- nemzetközi szinten – különös tekintettel az Európai Unióra – a magyar érdekek képviselése az információs társadalom kérdéskörben.

3 E sorok írója is részt vett több, a HIF (ma NMHH) épületében tartott egyeztetésen. Rendkívül izgalmas, pezsgő időszak volt.

KEZDETEK

Annak ellenére, hogy az IKB kinevezett vezetői egymással konkuráló szakmapolitikai műhelyekből érkeztek, s így komoly véleménykülönbségek voltak az információs társadalom megvalósítását illetően, a szervezetben jó együttműködés alakult ki már a működés elején. Kezdetben a Kormánybiztosság számára nem állt rendelkezésre megfelelő elhelyezés és pénzügyi forrás. Ez a körülmény a nehézségek ellenére szabadságot és nagy döntési rugalmasságot nyújtott a szervezetnek. Az IKB költségvetéséről az akkori kormányzópárt elnökségi ülésén született döntés. 2000-ben a miniszterelnöki tartalékkeret finanszírozta a Kormánybiztosság működését. Hamarosan, 2000 novemberében az elhelyezés problémája is megoldódott, az addig 4 hónapon keresztül szétszórta – a jogelőd szervezetek épületeiben - dolgozó majd' 80 fős személyi állomány új székhelyre, a már említett Szilágyi Erzsébet fasorba költözhetett.

Az IKB időszakban a magyar kormányzati informatika történetében először állt rendelkezésre együtt megfelelő stratégia, szakértelem, komoly pénzügyi forrás⁴, valamint kivételes szakmapolitikai lendület és együttműködési hajlandóság.

A Nemzeti Információs Társadalom Stratégia számos feladatot jelölt ki a Kormánybiztosság számára, amelyek a nagy terhelés mellett óriási szakmai kihívást is jelentettek a szervezetnek⁵. A demokratikus szemléletű vezetésnek köszönhetően minden szakmai szempont, ötlet teret nyerhetett. A hatékony munkavégzést jól szabályozott, beépített kontrollmechanizmusok biztosították.

SZERVEZETI FELÉPÍTÉS

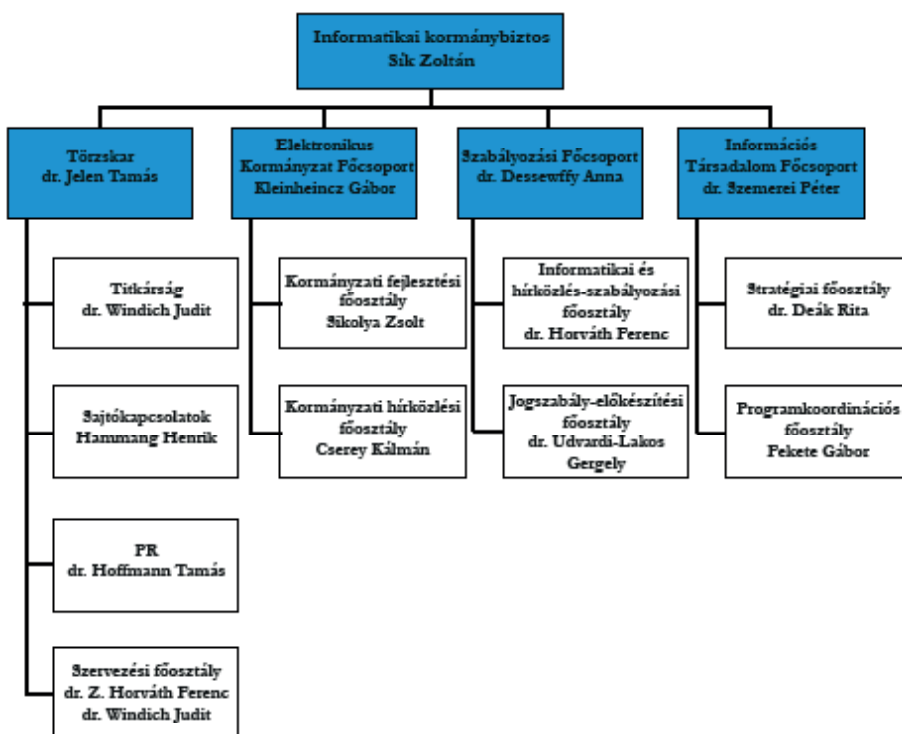
A Széchenyi Tervvel összhangban elkészített Nemzeti Információs Társadalom Stratégia bemutatásával⁶ 2001. május 17-én Magyarország elindult az Információs Társadalomra való tudatos felkészülés útján. Az IKB céljai a stratégia alappilléreire – az ember, eszköz, tartalom együttes, egymást kölcsönösen erősítő fejlesztése – épültek. A stratégia egyfajta új szemléletet testesített meg, amely az információs társadalom fejlődési irányait figyelem-

4 Tizenöt év távlatából visszatekintve is igen jelentős források felett gazdálkodott az IKB, ugyanis 2001-2002-ben 21+47, összesen 68Mrd forintot költött az információs társadalom építésének céljaira! Ez arányaiban jelentősebb, mint a 2004-2006-os időszak EU-s és hazai forrásai, vagy a 2007-2013-as időszak 140Mrd forintja, de összemérhető a 2014-2020-as KÖFOP rendelkezésre álló forrásaival is. Külön megemlítendő továbbá, hogy ez az összeg csak hazai forrás volt.

5 Jellemző a nem egészen két évig működő IKB-ra, hogy óriási lelkesedés van a szervezetben: ebben az időszakban nem ritka, hogy a munkatársak önszorgalomból éjszakákat töltenek munkával a hivatalban.

6 A prezentációk nagyon innovatívak voltak! Flash animációkkal tették professzionálissá a stratégia elindulását. Ekkor debütált először egy olyan prezentációs technika, ami nem az addigra megszokottá vált PowerPoint szoftvert, hanem egy Flash-alapú szoftvert használt. 7 évvel a Prezi előtt, ez a szoftver megkapta a Flash „Oscar-díjat” a Flashforward díjat. Az eszköz Deák Rita IKB információs társadalomért felelős főosztályvezető és Honti Pál (Mimoza Kft.) együttműködéséből született.

be véve szakított a korábbi, ágazati alapon szerveződő munkamegosztással, továbbá a feladatok megvalósításának rendelte alá a szervezeti struktúra kialakítását. A Kormánybiztosság szervezeti struktúrájának kialakítása az új szemlélet jegyében történt. Az IKB három főcsoportból⁷ épült fel: az *Információs Társadalom Főcsoport* az információs társadalom stratégiai kérdéseiről, a monitoringról, az állami és az állam által támogatott tevékenységeiről, az *Elektronikus Kormányzat Főcsoport* a kormányzat hírközlési és informatikai korszerűsítéséről, valamint a nyitott közigazgatás megteremtéséről, míg a *Szabályozási Főcsoport* a hírközlési és informatikai tárgyú jogszabályok előkészítéséről, a klasszikus hírközlési ágazati szabályozási feladatok ellátásáról felelt. Az IKB szervezeti felépítését szemlélteti az 1. ábra.



1. ábra: INFORMATIKAI KORMÁNYBIZTOSÁG SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE

⁷ A főcsoportfőnök elsősorban rendvédelemben használt terminológia volt. Helyettes államtitkár és főosztályvezetői besorolás között helyezkedett el. 2001-ben ugyanis az a döntés született, hogy a kormánybiztos ugyan állami vezető, de a három közvetlen helyettese már – a túl sok már meglévő állami vezető miatt - nem lehet helyettes államtitkár, így kapták a főcsoportfőnöki kinevezést.

A KORMÁNYBIZTOSSÁG EREDMÉNYEI

Információs Társadalom Főcsoport

Feladatok

A főcsoport alapvető feladata a Széchenyi Terv 5. fejezetében szereplő Információs Társadalom- és Gazdaságfejlesztési Program végrehajtása. Ezzel összefüggésben a főcsoport elkészítette a *Nemzeti Információs Társadalom Stratégiát*. Mindezek mellett kiemelt figyelmet fordított a gazdaság és a civil társadalom *tájékoztatására* és véleményének *megismerésére*. Ennek érdekében érvényesítette, folyamatosan ellenőrizte a kidolgozott stratégiát, és ellátta az információs társadalommal, a közigazgatás korszerűsítésével és a szolgáltató állam koncepciójával kapcsolatos feladatokat. Az információs társadalommal összefüggő kérdésekben megvalósította az *egységes kormányzati tájékoztatási politikát*, részt vett egy *információs központ kialakításában és működtetésében*. A stratégiával kapcsolatban *monitoring rendszert működtetett* az információs társadalom fejlődésének nyomon követése érdekében, és az eredményekről rendszeresen tájékoztatta a kormányt.

Megtervezte, és pályázati tevékenységének keretében végrehajtotta az állampolgárok információs *társadalomba történő beilleszkedéséhez, az esélyegyenlőség biztosításához szükséges állami feladatokat*. Elősegítette továbbá a *kultúra, az oktatás, és az egészségügy* területeinek informatikai kérdéseit érintő stratégia megvalósítását.

Programokat indított az információs társadalom civil szektorában a stratégiai célok megismertetésére és azok megvalósításának kidolgozására. Gondoskodott a polgárok információs társadalomról alkotott képének formálásáról.

Részt vesz a kormányzati munkával kapcsolatos *távközlési stratégiai tervek elkészítésében*, valamint az informatikát és a távközlést érintő előterjesztések véleményezésében.

Nemzetközi szinten ellátta a magyar *érdekek képviseletét* az információs társadalom kérdéskörében. Tevékenységének jelentős részét a *pályázatok és pályázatokon kívüli támogatások kiírása és lebonyolítása* jelentette, amelyek az ember, eszköz, tartalom szinergiájának megvalósítását voltak hivatottak támogatni. A célkitűzések tekintetében minden program e fogalom-rendszer megvalósulására összpontosított.

Eredmények

A Stratégia

Az elmúlt majd' két évtizedben számos informatikai vonatkozású stratégia készült. A stratégiák célrendszerét vizsgálva megállapítható, hogy a különböző kormányzatok hasonlóan vélekedtek arról, hogy az információs társadalom megteremtéséhez mely területek fejlesztésére van szükség.

Az alábbi táblázat a KIS, a Nemzeti Információs Társadalom Stratégia (NITS) és a kormány által 2014-ben elfogadott Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) pilléreit mutatja be:

KIS (1998)	NITS (2001)	NIS (2014)
1. Gazdasági környezet	1. Infrastruktúra fejlesztése	1. Infrastruktúra
2. Hatékony, szolgáltató állam	2. Gazdaságpolitika	2. Kompetenciák
3. Ember-központú társadalom	3. Kultúra	3. Gazdaság
4. Tudásorientált társadalom	4. Oktatás	4. Állam
5. Infrastruktúra fejlesztése	5. Társadalompolitika	5. Horizontális tényezők (E-befogadás, K+F+I, Biztonság)
6. Részvétel a globális folyamatokban	6. Elektronikus kormányzat	
	7. Önkormányzat	

1. táblázat: INFOKOMMUNIKÁCIÓS STRATÉGIÁK PILLÉREI

Nemzeti Információs Társadalom Stratégia (NITS)

Magyarország GDP-jének növekedése, és ezen belül az infokommunikációs piac bővülése az átlagos európai ütemnél gyorsabb volt a NITS készítése előtti időszakban. A technológiai és gazdasági fejlettséget, az alkalmazások részarányát, a piaci környezetet, az információs társadalomra való felkészültséget, az Internet-hozzáférés és -használat mutatóit, valamint az elektronikus üzletvitel megoldásait tekintve azonban Magyarország az EU átlagától jelentősen lemaradt. A hátrány ledolgozása érdekében a kormány úgy döntött, hogy szükség van egy átgondolt stratégia mentén megvalósuló, aktív kormányzati beavatkozásra. A kormány az IKB létrehozásával megteremtette a szükséges fejlesztések intézményi hátterét, és feladatként írta elő többek közt a stratégia lehető leggyorsabb megalkotását.

Az Információs Társadalom Főcsoport 2001. május 17-én kiadta a Nemzeti Információs Társadalom Stratégiát (továbbiakban: NITS), amelynek legfőbb célja az elektronikus kormányzás feltételeinek megteremtése volt. A NITS kiemelt célként jelölte meg az egységes kormányzati hálózat és az elektronikus közbeszerzési rendszer kialakítását, a jogszabályi környezet megváltoztatását, az elektronikus aláírás feltételeinek megteremtését, valamint az egységes hírközlési törvény megalkotását. A stratégia megvalósítása hét fő területre terjedt ki, amelyek a stratégiában hét egyenrangú, önálló, ám egymással szoros összefüggésben, szinergiában lévő, egymást folyamatosan átszövő cselekvési program formájában szerepeltek. A programok középpontjában minden program előfeltétele a törvényi és jogi szabályozási környezet, az anyagi-technikai infrastruktúra fejlesztése állt. A hét fő programot és a hozzájuk tartozó kiemelt területeket mutatja be az alábbi táblázat:

Programok	Kiemelt területek
1. Infrastruktúra-fejlesztési Program	Szabályozás, szabványosítás
2. Gazdaságpolitikai Program	Szabályozás, távmunka, innovatív és fokozottan piacképes vállalkozások K+F támogatása
3. Kultúra Program	Szabályozás, magyar kulturális örökség digitalizálása, digitális tartalom létrehozása
4. Oktatási Program	Információs írástudás, IKT eszközök használata az oktatásban
5. Társadalompolitikai Program	Igényteremtés, hozzáférés, képzés
6. Elektronikus Kormányzat Program	Kormányzati ügyvitel elektronizálása, szolgáltató kormányzat létrehozása
7. Önkormányzati Program	Önkormányzati ügyvitel elektronizálása, szolgáltató önkormányzat létrehozása

2. táblázat: NITS PROGRAMOK ÉS KIEMELT TERÜLETEK

Eszköz, ember, tartalom

Minden beavatkozás a NITS akciótervében az ember, eszköz, tartalom egymást kölcsönösen erősítő fejlesztését szolgálta. A beavatkozások kiemelt figyelmet fordítottak az infokommunikációs eszközök használata iránti igény felkeltésére, az információs írástudás elterjesztésére, a technikai infrastruktúra hozzáférhetővé és tömegessé tételére, a magyar nyelvi tartalom (információ és szolgáltatások) fejlesztésére, valamint az elektronikus kormányzat és önkormányzat kiépítésére, a „szolgáltató állam” megteremtésére. A stratégia mindegyik feladathoz megoldási javaslatokat és határidőket rendelt.

A NITS mögött meghúzódó kormányzati elkötelezettség komolyságát mutatta, hogy Magyarországon minden addiginál magasabb összeget fordítottak célirányosan az információs társadalom fejlesztésének előmozdítására. Teljesen új megközelítést tükrözött az is, hogy nem elsősorban állami szervek kapták a támogatást, hanem non-profit és profitorientált szervezetek, amelyek forrásmultiplikálással tovább növelték, és a köz javára fordították ezeket a forrásokat, illetve azok kedvező hatásait.

Az Információs Társadalom Főcsoport által kidolgozott Nemzeti Információs Társadalom Stratégia alapján Magyarország az előző időszakoknál gyorsabban tudott elindulni az információs társadalomra való tudatos felkészülés útján.

1) Pályázatok

A Főcsoport elvégezte az Információs Társadalom és Gazdaságfejlesztési Program pályázatainak kiírását és lebonyolítását. A pályázatok a NITS-ban meghatározott három terület, az „ember, eszköz, tartalom” fejlesztését szolgálták. A pályázatok megvalósítására összesen 12,22 milliárd forint keretösszeg állt rendelkezésre. Fejlesztési területenként a következő pályázatok valósultak meg:

Eszköz

- Az információs társadalommal kapcsolatos hazai kutatások, nemzetközi tapasztalatok átvétele, adatbázisok képzése, karbantartása, publikálása illetve a stratégiai tervezést segítő munkák támogatása (kód: SZT-IS-1)
- Az információs társadalom megvalósításában közreműködő civil szervezetek támogatása (kód: SZT-IS-4)
- Magyar nyelvi informatikai technológiák fejlesztése és alkalmazása (kód: SZT-IS-10)
- Az információs társadalom építésével kapcsolatos népszerűsítő, tudatosságnövelő, ismeretterjesztő kezdeményezések támogatása (kód: SZT-IS-15)

Ember

- A felnőtt lakosság oktatási rendszeren kívüli képzésének támogatása a könyvtárakban (kód: SZT-IS-2)
- A köztisztviselők és közoktatásban dolgozó pedagógusok számára otthoni számítógép-használat, internet-hozzáférés támogatása és távoktatási csomag biztosítása (kód: SZT-IS-3)
- Kis- és középvállalkozások informatikai infrastruktúrájának támogatása, versenyképesség, esélyegyenlőség, termelési, értékesítési, beszerzési együttműködésének, beszállítási lehetőségeinek, valamint az információs társadalomba való bekapcsolódásának elősegítése (kód: SZT-IS-5)
- A felnőttek képzésében szerepet vállaló közoktatási intézmények támogatása (kód: SZT-IS-12)

Tartalom

- A kis- és középvállalkozások üzletmenetét segítő központ létrehozása (kód: SZT-IS-6)
- Magyar nyelvű internetes tartalmak fejlesztésének támogatása (kód: SZT-IS-7)
- Az önkormányzatok internetes aktivitását biztosító eszközök és szolgáltatások támogatása (kód: SZT-IS-8)
- Internetes adattartalmak előállításának támogatása – a szabványosított tartalmak egyedivé tétele a helyi adatokkal, a speciális tartalmak egységes, szabványosított biztosítása (kód: SZT-IS-9)
- Az informatikai módszertanok honosításának, elterjesztésének támogatása az EU harmonizáción belül (kód: SZT-IS-14)

2) Nem pályázatos támogatások

A nem pályázatos támogatások az alábbi célokat szolgálták:

- Sorkatonák támogatása
- Büntetés-végrehajtási és javító-nevelő intézetekben élők támogatása
- Tehetséges, tanulni vágyó roma diákok támogatása
- A révkomáromi magyar tannyelvű egyetem informatikai laborjának létrehozása

- A közép- és felsőoktatásban tevékenykedő kollégiumok számítógépes eszközökhöz juttatásának, ezáltal a diákok megfelelő felkészülésének támogatása
- Socrates Nemzeti Iroda „e-learning” program keretén belül tehetséges diákok számára részvétel biztosítása magas szintű informatikai képzési lehetőségekben, az Európai Unió informatikai témájú programjaiban.

Elektronikus Kormányzat Főcsoport (EKF)

Feladatok

A Nemzeti Információs Társadalom Stratégia szerves részét képezte az Elektronikus Kormányzat Program, amelynek két fő célja a polgárbarát ügyintézés kialakítása és a közigazgatás hatékonyságának javítása az Internet és az elektronikus megoldások alkalmazása által.

Az Elektronikus Kormányzat Főcsoport az állam szolgáltató képességét növelő, a polgárok igényeihez alkalmazkodó informatikai rendszereket készített: ekkor indult az első Kormányzati Portál és a teljes közigazgatás egységes lefedését megcélzó Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat is. A főcsoport támogatta és irányította a szolgáltatásközpontú szemléletre épülő fejlesztéseket. Új technológiák kormányzati munkában történő hasznosítását kezdeményezte, és kidolgozta az elektronikus közigazgatás stratégiáját.

Részt vett az informatikával és a távközléssel kapcsolatos szabályozási feladatok előkészítésében. Irányelveket dolgozott ki a kormányzati informatikai fejlesztések, a távközlési működtetési feladatok, az elektronikus irat- és dokumentumkezelés, valamint az adatvagyon-gazdálkodás egységes megoldására.

Összehangolta a már meglévő és tervezett informatikai fejlesztéseket. Irányította a kormányzati informatikai és távközlési infrastruktúra fejlesztését, és ellátta annak működtetésével kapcsolatos feladatokat. Gondoskodott a kormányzati intézményeknek nyújtott gerinchálózati szolgáltatások, és a kiemelt kormányzati alkalmazások működtetéséről.

A nemzetközi és hazai szervezetekben ellátta a kormányzati informatika és a távközlés képviselőt, továbbá részt vett a szervezetek munkájában. A kormányzati részvételt összehangolta a nemzetközi kormányzati informatikai alkalmazásfejlesztésben, valamint a távközlési infrastruktúrafejlesztésben. Közreműködött a nemzetközi szervezetekhez, illetve más államok kormányzati szerveihez benyújtott informatikai fejlesztési pályázatok véleményezésében.

Ellátta az ITB titkársági, valamint a MeH és az általa felügyelt szervek informatikával kapcsolatos koordinációs feladatait.

Eredmények

1) Elektronikus Kormányzat Program

Dr. Stumpf István kancellárminiszter 2001. július 10-én ismertette a Nemzeti Információs Társadalom Stratégia szerves részét képező Elektronikus Kormányzat Programot. A Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Kormánybiztossága által készített dokumentum két fő célkitűzése volt, a polgárbarát ügyintézés megvalósítása és a közigazgatás belső működési hatékonyságának javítása az internet és az elektronikus megoldások egy-egy alkalmas alkalmazása által. Az Elektronikus Kormányzat Program volt az első olyan dokumentum, amely mögött külön erre a célra létrehozott szervezet állt, a szükséges erőforrásokkal és eszközökkel. A kormány 2001-re 4,9 milliárd, a 2002. évre pedig mintegy 7,1 milliárd forintot különített el a Program végrehajtására. Ez volt az első eset, hogy minisztériumok e-közigazgatás fejlesztési projektekre kaptak finanszírozást. Számos pályázat indult különböző területeken.

2) Kormányzati Portál

A Kormányzati Portál (továbbiakban: KP) alapvető célja volt, hogy az állampolgárok és szervezetek számára, az interneten keresztül lehetővé tegye a kapcsolattartást a közigazgatás intézményeivel.

A KP az e-demokrácia és az e-ügyintézés színhelyévé kívánt válni annak érdekében, hogy lehetőséget nyújtson arra, hogy az állampolgárok *egyetlen webcímen keresztül* intézhessék minél több, közintézményekhez kapcsolódó ügyüket, valamint egységes tartalmilógikai felépítéssel, *élethelyzet alapú* és hagyományos hierarchikus megközelítésben, egyetlen regisztrációs folyamattal, nagy magabiztossággal, könnyen tudjanak tájékozódni a közigazgatási honlapok rengetegében. A KP létrejöttével az állampolgárok a fórumokon elmondhatták véleményüket, így közvetett módon beleszólhattak a jogszabályalkotásba.

Mindezen szolgáltatásokat megbízható, biztonságos módon és a törvényi előírásoknak megfelelően kellett nyújtania, valamint a kor hatékony informatikai technológiáit, szabványait alkalmazó rendszerekkel kellett megvalósítania.

A KP célja a közigazgatás irányában az volt, hogy *működésével és felépítésével szabványt alkosson* a közigazgatási honlapok, minisztériumi honlapok és ágazati portálok számára.

A Kormányzati Portál szerkesztőséget - mint új szervezeti egységet - is kapott, amit azonban helyhiány miatt nem lehetett az IKB-ban elhelyezni. A szerkesztőség átmeneti ideig (2001. december 31-ig) a MÁV Informatika épületében kapott helyett.

Az IKB pályázatot írt ki a közigazgatási intézmények számára a Portálon további szolgáltatások megvalósítására, amely pályázat keretében 24 intézmény kapott támogatást új szolgáltatások kialakítására. A 24 intézményi és a későbbiekben létrehozott újabb szolgáltatások egységes integrálása érdekében szükséges volt egységes kapcsolódási felület (interfész) kidolgozása.

A Kormányzati Portálhoz a legelső időszakban a következő intézmények csatlakoztak: Egészségügyi Minisztérium, Fővárosi Bíróság, Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, Gazdasági Minisztérium, Magyar Energia Hivatal, Honvédelmi Minisztérium, Környezetvédelmi Minisztérium, Közlekedési és Vízügyi Minisztérium, Oktatási Minisztérium, Pénzügyminisztérium, OEP.

3) Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat

Az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat (EKG) csomópontjai közötti összeköttetések meghagyása mellett új, optikai szál alapú, nagy sávszélességű összeköttetéseket kellett kialakítani. A forgalmat az új összeköttetésekre kellett ráterelni oly módon, hogy egyrészt a régi összeköttetések megmaradjanak tartaléknak, másrészt az összeköttetéseken korlátozva legyen az internetes forgalom. Utóbbira az EKG internetkijárat folyamatos működőképességének megvédése érdekében volt szükség.

4) Egyéb projektek

Kormányzati PKI (Public Key Infrastructure)

Az elektronikus aláírásról szóló törvény elfogadása után közvetlenül kellett megteremteni az államigazgatási nyilvános kulcsú infrastruktúra (PKI) szervezeti és szolgáltatási rendszerét. Ennek egységes koncepció alapján, a leggazdaságosabb és minden ésszerű igény kielégítésére alkalmas módon kellett megtörténnie. A koncepció kidolgozását az 1075/2000. számú Korm. határozat 11. pontja rendelte el. A projekt célja a hiteles elektronikus kommunikáció alkalmazásának feltételeinek megteremtése volt a kormányzati, közigazgatási informatikai rendszerekben. Ennek megvalósítása komplex feladat volt, amelynek során ki kellett alakítani az alkalmazás jogi környezetét, a megfelelő szervezeti kereteket és a szükséges technikai feltételeket egyaránt.

A projekt támogatást nyújtott a Belügyminisztérium – mint a kormányzati hitelesítő infrastruktúra felállításáért és üzemeltetéséért felelős szervezet – által megvalósítani kívánt köztisztviselői chipkártya projekthez, úgy, hogy az azt kiszolgáló hitelesítő infrastruktúra alapjául szolgáljon a fokozott biztonságú kormányzati hitelesítő infrastruktúrához.

TETRA

A 2000-2002 időszak e-közigazgatási projektjeit vizsgálva mindenképpen meg kell említeni a Magyar Posta Zrt. TETRA (kormányzati készenléti kommunikációs rendszer) projektjét. A schengeni egyezmény elvárásainak is megfelelő TETRA rádiókommunikációs hálózat kiépítéséről a kormány 2001 júniusában döntött. A TETRA rendszer bevezetésének előzményének tekinthető, hogy a korábbi vezetékes és rádiós hálózatok polgári célokra épültek, a hálózat kapacitásai nem voltak elegendőek, védeltségük nem érte el a nemzetbiztonsági szintet. A hálózat így nem volt megfelelő a kormányzati szervezetek – rendőrség, tűzoltóság, mentők, határőrök és pénzügyőrök – távközlési igényeinek kielégítéséhez. Erre a célra egy ön-

álló, kizárólag a készenléti, valamint kormányzati szervezetek távközlési céljait szolgáló rádiókommunikációs rendszert kellett kialakítani. A hálózat működtetési jogát a Magyar Posta Zrt. kapta meg. A Posta pályázatokat írt ki az egységes digitális rádiótávközlő rendszer (EDR) kiépítésére. Az előminősítési eljárás alapján a Motorola és Nokia bizonyultak a legalkalmasabb ajánlattevőnek, azonban egyik vállalat ajánlata sem felelt meg a jogi szabályozásban előírt nemzetbiztonsági és védelmi követelményeknek. A TETRA rendszer kiépítésére 2007-ben került sor.

A fentiekén kívül a főcsoport az alábbi projektek kiírását és lebonyolítását vezette el:

Projekt	Tartalom	Intézmények, amelyekben a projekt megvalósult
Kormányzati Iratkezelő Rendszer (KIR)	Számítógépes iktatási és elektronikus iratkezelési rendszer kialakítása, amely lehetővé teszi nem csak a papír alapú, hanem az elektronikus irat iktatását és helyének pontos meghatározhatóságát az irat érkezésétől az archiválásig.	Egészségügyi Minisztérium, Gazdasági Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Magyar Országgyűlés Hivatala, Oktatási Minisztérium, Országgyűlési Biztosok Hivatala, Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága
KIKERES	A közigazgatásban kezelt közérdekű adatok forrásainak és az azokhoz kapcsolódó fogalmak nyilvántartása, azok legfontosabb jellemzőihez nyilvános hálózaton való szabad hozzáférésére alkalmas, a közigazgatási adatnyilvántartás keretrendszerének felállítása és működtetése.	Egészségügyi Minisztérium, Közeledési és Vízügyi Minisztérium
Kormányzati Címtár	Címtár kialakítása a központi informatikai alkalmazások és egyéb más, kormányzati intézményeknél működtetett alkalmazások számára oly módon, hogy az naprakész információkat szolgáltatson az intézmények számára.	Belügyminisztérium, ÁSZ, ORFK, OEP, Földművelésügyi Minisztérium, Állategészségügyi Intézet, Gazdasági Minisztérium, Környezetvédelmi Minisztérium, Közeledési Főfelügyelet, Magyar Országgyűlés Hivatala, Szociális és Családügyi Minisztérium
AGORA	Kormányzati Intranet tartalomszolgáltatási és csoportmunka-támogatási rendszer koncepciójának kialakítása, a tudásmenedzsment módszerek eredményeinek felhasználásával.	
Elektronikus Közbeszerzési Rendszer	A projekt az elektronikus piactér megvalósítását tűzte ki célul a központi költségvetési szervek beszerzéseinek támogatására.	

5) Ajánlások

Elektronikus Kormányzat Program célkitűzéseit csak úgy lehetett sikeresen megvalósítani, ha a kormányzati információs rendszerek fejlesztése során egységes irányelvek érvényesültek. Ezeket az irányelveket korábban az ITB ajánlásai jelentették, amelyeket a 1039/1993. (V. 21.) Korm. határozat értelmében irányadónak kellett tekinteni a kormányzati informatikai beruházások tervezésénél és kivitelezésénél.

Az ajánlások kiemelt szerepet kaptak az Elektronikus Kormányzat Program megvalósítása során, hiszen csak az ajánlások megalkotása teremthetett lehetőséget a különböző tárcák fejlesztéseinek megfelelő irányba terelésére. Az ajánlások meghatározása során nagy hangsúlyt kapott a technológiai fejlődésből fakadó újabb és újabb lehetőségek figyelembe vétele, nyomon követése. Az Elektronikus Kormányzat Főcsoport célul tűzte ki, hogy ezeket az ajánlásokat megújítja, kiegészíti, hogy azok minden tekintetben megfeleljenek a velük szemben támasztott követelményeknek. A főcsoport kiemelt figyelmet fordított az ajánlások életciklusának követésére és folyamatos frissítésükre. A főcsoport által kidolgozott ajánlásokat mutatja be az alábbi táblázat:

Ajánlás	Tartalom
Biztonság	Az IKB csatlakozva az Európai Unió informatikai biztonsági normáihoz, a már meglévő informatika biztonsági ajánlásokat (ITB 8, 12, 16) igazította a jövő normáihoz, karöltve a már Magyarországon meglévő tudásbázissal. A főcsoport ajánlást készített "Informatikai Rendszerek Biztonsági Követelményei és Kialakítása" címmel.
Címtár	Bemutatja a címtár-technológiákat, piaci szereplőket, javaslatokat fogalmaz meg a kormányzati címtár-infrastruktúra megvalósításával kapcsolatban.
Stratégia	Ágazatok informatikai stratégiájának felmérését, stratégia készítésére vonatkozó ajánlást fogalmaz meg.
Middleware	Javaslat a kormányzati portál egyes hasonló funkciót ellátó alkalmazásainak összehangolt működtetésére, valamint a portálhoz történő rendszerintegráció megoldására.
eLearning	Nettutor oktatási keretrendszer pilot bevezetése, továbbá hardware és internet alapismeretek, ECDL tananyag, köztisztviselői alap- és szakvizsga anyagok fejlesztése.
Szoftver ergonómia	Tervezési folyamatok, módszertanok, alkalmazási lehetőségek a szoftver funkcionalitása és felhasználói felülete tekintetében.

6) Döntés-előkészítő elemzések:

Az alábbi táblázat a főcsoport működése során elkészített, legjelentősebb döntés-előkészítő elemzéseit és azok tartalmát mutatja be:⁸

⁸ A táblázatban szereplő eGIF az eGovernment Interoperability Framework, a KÜLTÁR pedig a Kormányülés Támogató Rendszer rövidítése.

Elemzés	Tartalom
eKártya	Az állampolgárok életvitelét, ügyintézését, társadalom-, illetve egészségbiztosítási, egészségügyi szükségleteik kielégítését multifunkciós szolgáltatásokkal támogató elektronikus kártya fejlesztési, -alkalmazási, -bevezetési stratégiája.
Linux	Áttekintést nyújt a Szabad Szoftver Mozgalomról, a nyílt forrású fejlesztési projektek mozgatórugóiról, valamint a felhasználásukból származó előnyökről. A tipikus vállalati környezetben használatos informatikai eszközök funkció alapú rendszerezését, a legnépszerűbb nyílt forráskódú megvalósításokat mutatja be.
eGIF	Az Egyesült Királyságban indított, informatikai szabványok kialakítására épülő interoperabilitási kezdeményezést, valamint az alkalmazásával járó előnyöket és hátrányokat mutatja be.
MeH személyügyi rendszer	Rendszerterv, amely logikai szinten tartalmazza a kialakítandó személyügyi információs rendszer egészének és moduljainak funkcionális felépítését, egymáshoz való viszonyát, adatmodelljét és annak leírását.
KÜLTÁR	A kormányzati döntéshozatal folyamatának felmérése, a folyamat informatikai támogatását megvalósító KÜLTÁR rendszer koncepciója és megvalósíthatósági tanulmánya.

Szabályozási főcsoport

Feladatok

A Szabályozási Főcsoport legfontosabb feladata az Európai Unió követelményeit szem előtt tartva, a hírközlés és az informatika széles körű alkalmazásának jogi és szabályozási hátterének kialakítása volt. E tevékenység keretében kiemelt feladata volt a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény előkészítése, és az azzal összefüggő kérdések megoldása, továbbá az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény, illetve az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény előkészítése, továbbá minden ezen törvények végrehajtási rendeleteinek megalkotása.

A Szabályozási Főcsoport a nemzeti informatikai és hírközlési politika kialakítását, annak végrehajtását, az informatikai és hírközlési szolgáltatások, tevékenységek fejlesztését tekintette kiemelt feladatának. Ennek keretében kialakította az informatikai és hírközlési tevékenységekre, szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályokat. Tevékenysége során részt vállalt a távközlési szabályozás műszaki feltételrendszerének és szabványosításának, valamint az ágazat statisztikai rendszerének kialakításban. Szakterületén szerepet vállalt az Európai Unió csatlakozás előkészítésében és az EU jogharmonizációs tevékenységében.

Előkészítette az Informatikai Kormánybiztos hatáskörébe tartozó előterjesztéseket, jogszabály-tervezeteket, lebonyolította ezek közigazgatási egyeztetését és ellátta a törvényjavaslatok országgyűlési vitájával kapcsolatos feladatait. Figyelemmel kísérte a hírközlési, informatikai tárgyú, valamint az információs társadalommal kapcsolatos jogszabályok gyakorlati alkalmazását, előkészítette ezek jogszabály-módosításait. Más tárcáknál is kezdeményezte a jogszabályok olyan módosítását, mely

elősegíthette a hírközlési, informatikai ágazat fejlődését, illetve átláthatóbb szabályozását. Folyamatos szakmai kapcsolatot tartott fenn az ágazati szakmai, illetőleg érdekképviselői szervezetekkel és az egyes szolgáltatókkal.

Eredmények

Jogszabályok előkészítése

2001. évi XL. törvény a hírközlésről

A főcsoport által előkészített, a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvényt júniusban fogadta el a parlament. A hírközlés szinte teljes spektrumát lefedő kerettörvény lefektette a távközlési, a postai és az informatikai infrastruktúra piac működésének alapvető szabályait, illetve a hírközléssel összefüggő tevékenységet végzők, továbbá a szolgáltatók és a felhasználók jogait és kötelezettségeit. Szabályozta az elektronikus média távközlési-infrastrukturális követelményrendszerét, bár nem rendelkezett az informatika és az elektronikus média egyéb tartalmi, szerződési, szolgáltatási területeiről.

A törvény meghatározta a hírközléssel kapcsolatos állami feladatokat, az állami feladatokat ellátó intézményrendszert, valamint az állami és hatósági eljárások rendjét.

A postáról, a távközlésről és a frekvenciagazdálkodásról szóló ágazati törvények egyidejűleg, 1993. július 1-jén léptek hatályba. Az azóta eltelt időszak igazolta, hogy alapvető rendelkezéseik helytállóak voltak:

- kialakult a többszereplős hírközlési piac,
- sikeresen végbement a távközlési szektor legnagyobb szolgáltatójának privatizációja,
- a tőkebeáramlás eredményeként jelentős információs infrastruktúrafejlesztés valósult meg: megszűnt az ellátatlanság, a lakosság és a nemzetgazdaság számára elérhetővé váltak az igényelt szolgáltatások.

A hírközlésben tapasztalható konvergencia, azaz a posta, a távközlés, az elektronikus média és az információs társadalom szolgáltatásai közötti határok elmosódása miatt a törvény egységes szerkezetben fogalmazta meg az ágazatot szabályozó rendelkezéseket.

A törvény megalkotásának alapvető céljai a következők voltak:

- a hírközlési piac újraszabályozása az Európai Unió követelményeinek megfelelően;
- a hírközlési verseny fejlődésének elősegítése;
- közérdekű szolgáltatások elérhetőségének és szabad forgalmának biztosítása;
- a hírközlési infrastruktúra fejlődéséhez szükséges versenysemleges szabályozás megteremtése;
- az alapvető fontosságú hírközlési szolgáltatásokhoz való egyetemes hozzáférés lehetővé tétele;

- a fogyasztók érdekeinek védelme;
- a hírközléssel összefüggő adatvédelmi kérdések, környezetvédelmi követelmények, valamint a korlátos erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás szabályozása.

A törvény a fenti célok elérése mellett a folytonosságot és a reform zökkenőmentes végrehajtását is biztosította.

A törvény által kezelt súlyponti kérdések:

- a távbeszélő koncessziók kizárólagos időszakának lejártával váljon teljessé a liberalizáció;
- a fogyasztók érdekében fokozódjon a verseny;
- a szereplők együttműködése követelmény;
- a liberalizált piacon fokozódjon a felelősség és az ellenőrzés;
- a legalapvetőbb hírközlési szolgáltatások legyenek továbbra is mindenki számára elérhetőek;
- az ágazatot készítse fel az EU-csatlakozásra;

2001 évi. XXXV. törvény az elektronikus aláírásról

A magyar gazdaság versenyképességének hosszú távú megőrzése, növelése érdekében nélkülözhetetlenné váltak az elektronikus üzleti kapcsolatok. Az elektronikus üzletvitel fejlődésének feltétele a hitelesség és sértetlenség biztosítása, nyílt hálózati kommunikációs technológiák használata esetén.

A papír mint hagyományos adathordozó felhasználása esetén a nyilatkozatokat az emberi kézírás, aláírás hitelesíti. A számítástechnikai eszközök és az Internet világában szükségessé vált a kézíráshoz fűződő hitelesítési funkció átültetése az elektronikus üzenetekre vonatkozóan. Ennek szabályozására a parlament 2001. május 29-én elfogadta az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvényt, amely 2001. szeptember 1-jén lépett hatályba.

A szabályozás értelmében az elektronikus formában létező elektronikus aláírással ellátott dokumentumok is bizonyító erővel bírnak. A jogszabályok által hitelesnek és joghatások kiváltására alkalmasnak elismert elektronikus aláírást meghatározott technológiával lehetett létrehozni. Az elektronikus aláírásról szóló törvény meghatározta azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén az elektronikus aláírás egyenértékűnek tekinthetővé vált a saját kezű aláírással.

Az elektronikus aláírás olyan, a dokumentumhoz csatolt digitális jelsorozatként került meghatározásra, amely a dokumentum tartalmából és az aláíró kizárólagos tulajdonában lévő, egyedi kulcsból (ami szintén digitális kód) bonyolult matematikai eljárás során állítható elő. Az érvényes aláírás a fogadó fél számára garancia a küldő személyazonosságára nézve és arra, hogy a dokumentum az aláírás elhelyezése óta nem változott meg.

Az elektronikus aláírásról szóló törvény az elektronikus aláírások három típusát különbözteti meg. Az „egyszerű” elektronikus aláírások közé tartozik mindenfajta, akár technikai biztonságot nélkülöző eljárás is, amikor az aláíró egy elektronikus szöveg, vagy elektronikus levél (pl. e-mail) végére írja a nevét, vagy más azonosítóját. A „fokozott biztonságú” elektronikus aláírás alkalmas az aláíró azonosítására és egyedül-

állóan hozzá köthető. Olyan eszközzel hozzák létre, amely kizárólag az aláíró befolyása alatt áll, valamint a dokumentum tartalmához olyan módon kapcsolódik, hogy minden - az aláírás elhelyezését követően az iraton, illetve dokumentumon tett - módosítás érzékelhető. A „minősített” vagyis fokozott biztonságú elektronikus aláírás biztonságos aláírás-létrehozó eszközzel készül, amely hitelesítése céljából minősített tanúsítványt bocsátottak ki. A törvény szigorú szakmai és megbízhatósági követelményeket állított fel mind a biztonságos aláírást létrehozó eszközre, mind pedig a minősített tanúsítványt kiállító hitelesítés-szolgáltatókra vonatkozóan.

A törvény kimondta, hogy az aláírás elfogadását megtagadni nem lehet kizárólag amiatt, hogy az elektronikus formában létezik. Az elektronikus aláírás létrehozása során olyan kódsorozatot képeznek, amely matematikai algoritmussal készül, és a hitelesítendő üzenetek végéhez van csatolva. Az elektronikus aláírás alkalmazása a gyakorlatban úgy működik, hogy a felhasználó az elküldendő üzenetét egy kattintással tömöríti egy 30 karakterből álló lenyomattá, ezt pedig privát kulcsával kódolja. Ezt a küldeményt hívja a köznyelv elektronikus aláírásnak.

A törvény meghatározta az elektronikus dokumentum fajtáit is, vagyis azokat az adatokat, amelyeket elektronikus aláírással lehetett ellátni.

Az elektronikus aláírás megbízható alkalmazásához bizonyos technikai feltételek megteremtésére volt szükség. Ennek érdekében fejlesztették ki az úgynevezett nyilvános kulcsú technológiát. A törvény elsősorban erről a technológiáról és annak szabályozásáról szól.

A törvény legfontosabb funkciója továbbá, hogy meghatározza az elektronikus aláírással ellátott dokumentumok bizonyító erejét, másrészt pedig az aláírás felhasználásának lehetőségeit, illetve korlátait. A törvény a biztonsági követelmények függvényében kapcsol különböző jogkövetkezményeket az elektronikusan aláírt dokumentumokhoz.

A miniszterek - a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterrel egyetértésben - felhatalmazást kaptak arra, hogy a hatáskörükkel érintett ágazat tekintetében rendelettel szabályozzák azoknak a jogviszonyoknak a körét, amelyekkel kapcsolatos államigazgatási eljárásokban mód van kizárólag elektronikus iratok, illetve dokumentumok használatára. A miniszterek szabályozhatták továbbá az elektronikus iratok, elektronikus dokumentumok és elektronikus aláírás alkalmazásával történő ügyintézés sajátos szabályait.

A helyi önkormányzatok felhatalmazást kaptak arra, hogy rendeletben szabályozzák azoknak a lakossági szolgáltatásoknak és államigazgatási eljárásoknak a körét, amelyekben illetékességi körükben lehetőséget adnak a kizárólag elektronikus iratokkal, illetve dokumentumokkal történő ügyintézésre.

2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről

Az Országgyűlés 2001. december 18-án fogadta el az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvényt. Az Európai Unió jogszabályokkal harmonizáló törvény következtében egyrészt nőtt a magyar gazdaság nemzetközi versenyképessége, másrészt lehetővé vált az elektronikus kereskedelmi kapcsolatokban a fogyasztók jogainak védelme. A törvény keretszabályokat állított fel az internetes szolgáltatások vonatkozásában.

Az elektronikus kereskedelemről szóló törvény tárgyi hatálya kiterjed minden olyan információs társadalommal összefüggő szolgáltatásra, amelynek célja áruk, illetve szolgáltatások elektronikus úton történő, üzletszerű értékesítése, beszerzése, cseréje. A törvény rendelkezései az elektronikus kereskedelmen kívül kiterjednek az egyéb információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra is. Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások fogalma lefedte az ellenszolgáltatás nélkül, elektronikus úton nyújtott szolgáltatások körét is.

A törvény területi hatálya alá tartoztak a Magyar Köztársaság területéről nyújtott szolgáltatások mellett a Magyar Köztársaság területére irányuló információs társadalommal összefüggő szolgáltatások is.

A törvény kiemelt célja a fogyasztók jogainak védelme az elektronikus úton lebonyolított kereskedelmi ügyletekben. Részletesen szabályozza a szerződéskötés valamennyi mozzanatát. Az ügyletek során a felek számára előírja, hogy közöljenek egymással minden szükséges információt, így a szolgáltatás igénybe vevője tisztában lehet a másik fél személyével és amennyiben szükséges, vele szemben jogait érvényesíteni tudja. A törvény kötelezi továbbá a szolgáltatókat, hogy az azonosításukhoz szükséges adatokat folyamatosan és közvetlenül tegyék hozzáférhetővé.

A részletes szabályozás a szolgáltatók tevékenységét is nagyban segítette, egyértelművé téve a szabályszerű kereskedéshez szükséges lépéseket. Jelentős súllyal szerepel a törvényben a szolgáltatók felelősségének szabályozása, amely a szolgáltatók mögöttes felelősségét állapítja meg az általuk hozzáférhetővé tett jogsértő tartalmak vonatkozásában. A felelősségi rendszer és az ahhoz kapcsolódó eljárási rend differenciált kidolgozása biztosította az Interneten elkövetett jogsértések elleni hatékony fellépést, és arra is lehetőséget teremtett, hogy a jogsérelem orvoslásában a szolgáltatók is hatékonyan közreműködjenek. Az elektronikus kereskedelemi törvény megfelelő kiindulási alapot nyújtott a további szabályozás számára az állam, valamint az önszabályozás szintjén.

1057/2001. (VI.21.) Korm. határozat

Az 1057/2001. (VI.21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről 2001. június 21-én jelent meg. A határozatban megfogalmazott feladatok a következők:

- közigazgatást érintő átfogó informatikai program elkészítése;
- közigazgatási adatvagyon-nyilvántartás létrehozásának részletes menetrendje;
- módszertani segítség nyújtása az informatika közigazgatásbeli szerepének növeléséhez;
- elektronikus csoportmunka bevezetése és fejlesztése;
- papírmentes irodák kialakítása;
- elektronikus feladatmenedzselés;
- megosztott adatok kezelése;
- elektronikus időtervezés;
- határidő-figyelés;
- hivatalnoki kar informatikai ismeretének növelése;
- kormányzati iratkezelési projekt végrehajtása;
- felkészülés a költség-haszonelemzéshez szükséges adatokhoz való hozzájutás feltétel-rendszerének megteremtésére.

Törzskar

Feladatok

A törzskar Sík Zoltán informatikai kormánybiztos munkáját közvetlenül segítette. Az adminisztratív feladatokért felelős titkárság mellett a PR- és sajtófeladatokért felelős kommunikációs csoportot, a szervezet működéséért felelős Szervezési Főosztályt, valamint a nemzetközi szervezetekkel, kormányzati és nem kormányzati szervekkel való együttműködés fejlesztéséért felelős Nemzetközi ICT Koordinációs Főosztályt is magában foglalta.

Együttműködések

Hazai kapcsolatok

Az IKB együttműködést kezdeményezett a Magyar Tudományos Akadémiával, amelynek hatására az MTA elnöke és a MeH minisztere 2002. március 11-én együttműködési megállapodást kötött az elektronikus kormányzat tudományos háttérének fejlesztéséről. A megállapodás eredményeként létrejött az E-kormányzat Akadémiai Bizottsága (EKAB).

A Bizottság szaktudományos kutatásokat ösztönzött a polgárok és az állam közötti kommunikáció kérdéseiről. Ezek alapján áttekintéseket készített, ajánlásokat fogalmazott meg az információs és kommunikációs technológiák közösségi felhasználásának nemzetközi tendenciáiról, valamint hazai tapasztalatairól, lehetőségeiről.

Nemzetközi kapcsolatok

A kormányzati informatika magas szintű művelésének, az elektronikus kormányzás bevezetésének fontos feltétele volt a szakterület nemzetközi kapcsolatrendszerének biztosítása. Az IKB Elektronikus Kormányzat Főcsoportja és ennek kormányzati informatikát művelő elődszervezetei az évek során jelentős nemzetközi kapcsolatrendszert alakítottak ki. Az Informatikai Kormánybiztosság mintegy 60 nemzetközi szervezetben és munkacsoportban képviselte az ország érdekeit a távközlés és az informatika valamennyi területén. A kapcsolatrendszert jellemző tevékenységi kör alapvetően két csoportra osztható. Az első a képviseleti munka a nagy integrációs szervezetek, mint EU (IDA program⁹, TAC-WHAM¹⁰), OECD (DSTI¹¹, ICCP¹², PUMA¹³) informatikai munkabizottságaiban, projekt szervezeteiben, a második pedig az elektronikus kormányzattal és az ehhez kapcsolódó technológiákkal foglalkozó speciális nemzetközi szervezetekben (ICA¹⁴, GOL-IN¹⁵, EEMA¹⁶) ellátott tevékenység.

Budapesti egyezmény

Az Európa Tanács tagállamai és a többi aláíró állam – köztük Magyarország is – 2001. novem-ber 23-án megkötötte a Budapesti Egyezményt a számítástechnikai bűnözés megfékezése érdekében. Az Egyezmény szerint a megfelelő jogszabályok elfogadása és a nemzetközi együttműködés megoldást jelent a számítógépes bűnözés jogi problémáira. Az Egyezmény elfogadását a civil szférával és az üzleti élet képviselőivel folytatott egyeztetések előzték meg, amelyeken elhangzott javaslatok beépítésre kerültek a dokumentumba.

Az Egyezmény értelmében Magyarországon büntethetővé vált a számítógépes hálózatokba való illetéktelen behatolás, valamint a tiltott pornográf képek tartása. Az Egyezmény hatására módosultak a büntetőjogi törvények, eljárásrendek.

Pályázatok lebonyolítása

Rövid idő alatt rengeteg pályázati folyamatot kellett lebonyolítani, amihez szükség volt egy megfelelő pályázatkezelő rendszerre. A GM felajánlotta segítségét a pályázatok lebonyolításához, azonban megoldásaik túlzottan költségesek és KKV-ra specializáltak voltak, így nem feleltek meg az IKB pályázatok kezeléséhez. A Kormánybiztosság ezért úgy döntött, hogy saját, egyedi pályázatkezelő rendszert alakít ki. A rendszer létrehozásakor fontos szempont volt, hogy a pályáztatás minél kevesebb papírfelhasználással járjon, helyette elektronikus megoldások kerüljenek bevezetésre.

9 Interchange of Data between Administrations.

10 Working Group on Horizontal Actions and Measures!

11 Directorate for Science, Technology and Industry.

12 Information, Computer and Communication Policy.

13 Public Management Committee.

14 International Council for Information Technology in Government Administration.

15 Government On-line International Network.

16 European Electronic Messaging Association.

FORRÁSOK

2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról

Forrás: <http://www.complex.hu/kzldat/t0100035.htm/t0100035.htm>

Letöltés ideje: 2014.12.20.

2001. évi XL. törvény a hírközlésről

Forrás: <http://www.complex.hu/kzldat/t0100040.htm/t0100040.htm>

Letöltés ideje: 2014.12.20.

2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről

Forrás: <http://www.complex.hu/kzldat/t0100108.htm/t0100108.htm>

Letöltés ideje: 2014.12.20.

Dombi Gábor: Kormányzati interjú: Stumpf István, 1999, Synergon Magasyn

Forrás: http://www.synergon.hu/data/cms8657/magasyn_1999_4.pdf

Letöltés ideje: 2014.12.04.

Informatikai és Távközlési Kormánybiztosság: Kormányzati Informatikai Stratégia, 1998

Forrás: web.itf.njszt.hu/23r4r23r/uploads/2013/08/NKIS-V82.doc

Letöltés ideje: 2014.12.04.

ITB Dokumentumtár: Áttekintés az Informatikai Tárcaközi Bizottság ötéves (1991-1996) tevékenységéről, 1997

Forrás: <https://web.archive.org/web/19971023071757/http://www.itb.hu/dokumentumok/1997/itb5eve/>

Letöltés ideje: 2014.12.04.

Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Kormánybiztosság: Nemzeti Információs Társadalom Stratégia, 2001

Forrás: http://itf.njszt.hu/23r4r23r/uploads/2013/08/nits_kesz.doc

Letöltés ideje: 2015.10.05.

Sík Zoltán előadása

Forrás: <http://www.otk.hu/cd01/plenaris/sik%20zoltan.htm>

Letöltés ideje: 2014.12.04.

Sikolya Zsolt

E-KÖZIGAZGATÁSI FELADATOK AZ INFORMATIKAI ÉS HÍRKÖZLÉSI MINISZTERIUMBAN – 2002-2006

BEVEZETÉS

Az Informatikai és Hírközlési Minisztérium (IHM) létrehozásával a 2002-ben megalakult kormány további előrelépést kívánt tenni az információs társadalom kialakítása érdekében a két évvel korábban megalakított Informatika Kormánybiztossághoz (IKB) képest. Mivel a terület erre az időre már kiemelt figyelmet kapott az Európai Unióban – amelyhez csatlakozásunk küszöbön állt –, és volt néhány ország, ahol az információs társadalom létrehozása minisztériumi szintű irányítást kapott, az új kormány ezzel a döntéssel is bizonyítani kívánta elkötelezettségét Magyarország európai integrációja, a haladás, az információs társadalom ügye mellett. Az új minisztérium felelősségi körébe tartoztak az informatika és a hírközlés kormányzati szintű feladatai a stratégiai tervezéstől kezdve a jogszabályalkotáson át a kormányzati projektek végrehajtásáig. A többi szakminisztérium, ill. az általuk felügyelt területek működéséhez szükséges informatikai fejlesztések irányítása maradt ugyan a szakminisztériumoknál, de az IHM-nek volt a feladata az összhang biztosítása, a koordináció az információs társadalom megteremtésének teljes spektrumában.

Ezen a struktúrán belül sajátos megoldás alakult ki az e-közigazgatás irányítása terén. A közigazgatás-politika, a közigazgatás-fejlesztés és -korszerűsítés kormányzati feladatainak irányítása a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) hatáskörébe tartozott. Részben ez indokolhatta azt is, hogy a korábbi IKB feladataiból a MeH megtartotta a kormányzati informatika irányítását. (Kormányzati informatika alatt a minisztériumok, az általuk felügyelt, ill. irányított szervek, valamint a KSH informatikáját kellett érteni.) De ezen a területen is kapott az IHM feladatokat: egységes közigazgatási informatikai politika, stratégia kialakítása, szabványosítás stb. Az önkormányzati informatika ugyanakkor teljesen az IHM-hez tartozott – annak ellenére, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati feladatok általában a Belügyminisztérium (BM) hatáskörében maradtak. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az IHM és a MeH e-közigazgatással kapcsolatos feladatmegosztását az IHM fennállása, tehát a 2002-2006-os kormányzati ciklus alatt többször is pontosították, mivel sokszor okozott gondot a gyakorlat során felmerült feladatokkal kapcsolatosan a hatáskörök határolása.

Bár az IHM a teljes 2002-2006-os kormányzati ciklus alatt fennmaradt, és az élén mindvégig Kovács Kálmán volt a miniszter, de mint ahogyan a

miniszterelnök változása miatt a cikluson belül is jól elkülöníthető volt a 2002-2004-es és a 2005-2006-os időszak, úgy az IHM tevékenysége, szervezete, belső működése is sokat változott 2004 végén, és ez az e-közigazgatás területére is jelentősen kihatott. A változásokat csak erősítette, hogy 2004-ben nyerte el Magyarország a teljes jogú európai uniós tagságot is. Az IHM két időszaka közötti határt a 2004 végén történt átszervezés jelenti. Természetesen számos olyan tevékenység, projekt is volt, amely mindkét időszakban fontos szerepet töltött be az IHM működésében.

A 2002-2004-es időszakban az e-közigazgatással kapcsolatos munkák az Információs Társadalom Programok Helyettes Államtitkárság és az Információs Társadalom Stratégia Helyettes Államtitkárság szervezeti keretei között zajlottak. Az előbbi Suhajda Attila, majd Mohácsi Béla, az utóbbit dr. Bakonyi Péter vezette. A 2004 végén történt átszervezés után elsősorban a Stratégia és E-szolgáltatások Helyettes Államtitkárság felelősségébe tartozott az e-közigazgatás, melyet Pajna Sándor vezetett, azon belül is a részben Németh J. András, részben Sikolya Zsolt vezetésével működő E-közigazgatás és Ágazati Programok Főosztályra hárult a legtöbb e-közigazgatási jellegű feladat, de a dr. Bánkuti Erzsébet vezette Infokommunikációs Szabályozási Helyettes Államtitkárságnak is fontos tennivalói voltak ezen a területen, pl. a szabályozás esetében. Az IHM működésének jelentős részében a közigazgatási-szakmai munkát Jambrik Mihály közigazgatási államtitkár irányította.

Az alábbiakban tématerületekre felosztva tekintjük át részletesen az IHM e-közigazgatással kapcsolatos tevékenységét.

STRATÉGIAI TERVEZÉS

Az IHM működésének egyik legkiemelkedőbb teljesítménye a *Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS)* megalkotása volt. A MITS kidolgozását az 1214/2002. (XII. 28.) Korm. határozat rendelte el. Bár a feladat felelőse az informatikai és hírközlési miniszter volt, de a többi érintett miniszter számára is elő volt írva a területére vonatkozó részstratégia és operatív intézkedési terv kidolgozása, amelyeknek be kellett épülniük a MITS-be. Ugyanez a kormányhatározat létrehozta az információs társadalom kialakításával kapcsolatos kormányzati tevékenységek összehangolására az informatikai és hírközlési miniszter vezetésével az *Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (ITKTB)*, amelynek feladata volt a MITS koordinálása is. A MITS első változatának 2003 őszére kellett elkészülnie, utána folyamatosan aktualizálni kellett, majd a megvalósításról évente beszámolót kellett készíteni a Kormány számára.

A MITS kidolgozásában az IHM-en belül több főosztály is részt vett, de a munkát egy külön Stratégiai Főosztály irányította, hangolta össze Ferge Sándor vezetésével. Az e-közigazgatási feladatok minisztériumi szintű megosztásának megfelelően két részstratégia készült, amely kimondottan az e-közigazgatással foglalkozott: egy elektronikus kormányzat és egy elektronikus önkormányzat részstratégia. Az előbbiért a MeH Kormányzati

Informatikai és Társadalmi Kapcsolatok Hivatala volt a felelős, az utóbbiért az IHM, azon belül is a Sikolya Zsolt vezette Ágazati Együttműködési Főosztály (AEF). Természetesen az egészségügyi részstratégiától kezdve a közoktatási részstratégián át a környezetvédelmi részstratégiáig gyakorlatilag minden részstratégiának volt e-közigazgatási vonzata, hisz az egyes területek hatékony irányítása egyre fejlettebb információs rendszereket követelt meg, amelyekről egyre inkább elvárható volt az e-ügyintézés lehetőségének megteremtése is.

Az *e-önkormányzat részstratégia* elkészítéséhez mintegy 20 szervezet, szervezetet is felkért az IHM, hogy észrevételeikkel segítsék az anyag létrehozását (MeH, BM, önkormányzati szövetségek, szakmai szervezetek, egyetemek stb.). Az elkészült anyag az IHM részstratégiák készítéséhez kiadott ajánlásának megfelelően a helyzetértékelést, a hazai és uniós elvárások bemutatását követően részletes jövőképet vázolt fel, majd a MITS előzetesen kiadott célrendszerében elhelyezve kijelölte az e-önkormányzat céljait, és bemutatta, hogy a célok elérésének mik a várható hatásai. Végül átfogó feladattervet jelölt ki, amelyet középtávra (4 évre) részletesen ki is dolgozott, rövid távra (a következő 2 évre) pedig még részletesebb intézkedésekre bontott le. A feladatterveket költségbecslések egészítették ki. A közel 120 oldalas részstratégiából a végső MITS-be a többi 25 részstratégia mellett mindössze egy 3-4 oldalas sűrítőmenny tudott bekerülni, de a részstratégia mint önálló dokumentum nagy elismertségnek örvendett a 2003-as elkészültét követő években, és számos későbbi uniós és hazai finanszírozású projekt esetében szolgált hivatkozási alapul. Különösen sok esetben hivatkozták meg a jövőkép alapját képező alábbi megoldástérképet:

e-Ügyintézés (elektronikus ügyintézési szolgáltatá- sok)	On-line információk a közigazgatási szolgáltatásokról (ügyleírások)	Nyomtatványok, úrlapok letöltése (az ügyintézéshez)	Nyomtatványok, úrlapok on-line kitöltése, hitelesítése, továbbítása	Teljes elektronizált ügy- intézés, (döntés, kézbesítés, illeték stb.)	Függőben lévő ügyek elektronikus követése
e- Ügyfélkezelés	Call Center		„Önkiszolgáló” alkalmazások interneten keresztül (partnerek részére)		CRM
Közérdekű, közhasznú információk; település- marketing	Közérdekű, közhasznú információk megjelenítése	Ügyfél – fórum, ügyfél-levelezés		Település- marketing	Elektronikus közbeszerzés
e- Önkormány- zás	A képviselő testület és a bizottságok ülései támogatása		A helyi elektronikus népszavazás infrastruktúrája biztosítása		
Belső „ügyfelek” kezelése	Vezetői információk és döntés-támogatás. Tudásmenedzsment		Önkiszolgáló alkalmazások (intraneten, ill. extraneten keresztül)		

Közigazgatási alkalmazások	Adók és egyéb bevételek	Vagyon-kezelés, vagyongazdálkodás	Település- fejlesztés, beruházások	Település-üzemeltetés	Közütemlet-felügyelet	Ipari, keresedelmi igazgatási feladatok	Művelődési, oktatási, sport feladatok	Szociális- és egész-ségügyek	Egyéb önkormányzati feladatok
Közigazgatási alkalmazások	Önkormányzati feladatok (üzemeltetés)		Gyámhivatali feladatok	Anyaköni hivatali feladatok		Építéshatósági feladatok		Egyéb területi igazgatási feladatok	
Adminisztratív (költségvetési) alkalmazások	Számvitel, pénzügy, kontrolling	Humánpolitika humán-erőforrás-gazdálkodás		Anyag-, tárgyeszköz-gazdálkodás	Projekttek és programok (beruházások, fejlesztések)		Elektronikus iktatás, ügyirat-, dokumentum-, munkafolyamat – kezelés		Jogszabályi információk szolgáltatása (jogtárak)
Irodaautomatizálás, kommunikáció	Szövegszerkesztés, dokumentáció-készítés		Táblázatos és grafikus kimutatás-készítés		Elektronikus levelezés (belső, külső)		Prezentáció-készítés		Feladatkezelés, -ütemezés stb.
Vezetői információk és döntés-támogatás. Tudásmenedzsment	Stratégiai tervezés és kontroll		Önkorm. intelligencia (döntés-támogatás, adattárház, adat-bányászat)		Dokumentáció-menedzsment		Csoportmunka-szoftverek (group-ware),		Internet, intranet, extranet (mint információforrás)
									Mesterséges intelligencia

A részstratégia a korábbi szigetszerű rendszerek helyett az integrált e-önkormányzati rendszerek mellett tette le a voksát. Terjesztésüket úgy képzelte, hogy központi támogatással néhány nagyvárosi pilotprojekt valósul meg a fenti megoldástérkép alapján, amelyek eredményei pályázati támogatások segítségével terjednek más városokban. A kistéleplések esetében kistérségi összefogás révén tartotta terjeszthetőnek az e-önkormányzatot. Már ekkor megjelent az alkalmazásslolgáltatás (ASP) gondolata is. Központi feladatként szerepelt egy a kormányzati portál funkciójának megfelelő önkormányzati portál, valamint egy központi fogalomtár felállítása. A tervek megvalósítása később csak részben sikerült: az eredményekre a könyv önkormányzati informatikával foglalkozó fejezetében térünk ki részletesebben.

A MITS-hez készült még *három horizontális, tehát nem ágazati jellegű részstratégia* is (ugyancsak az ÁEF összefogásával, részben a dr. Suba Ferenc vezette Informatikai Szabályzási Főosztály társfelelősségével), amelynek különösen erős e-közigazgatási kötődése volt: az elektronikus aláírás részstratégia, az informatikai biztonsági részstratégia és az intelligens kártya részstratégia. Az akkori európai tendenciák alapján ugyanis várható volt, hogy az elektronikus aláírásnak, valamint az intelligens kártyának mint az e-aláírás és az e-azonosítás univerzális eszközének a használata rohamosan terjedni fog az e-ügyintézésben, továbbá hogy a biztonsági problémák megoldása az e-ügyintézésbe vetett bizalom kulcskérdése lesz a közeljövőben.

Az *elektronikus aláírás részstratégia* elkészítését külön nevesítette az előzőleg említett kormányhatározat. Bár a feladat az elektronikus aláírás társadalmi szintű elterjesztésére vonatkozott, de fontos szerepet kapott benne a közigazgatás felkészülése az elektronikus aláírás használatára,

egy kormányzati irányító szervezet (ún. Policy Authority, PA) és egy közigazgatási gyökér-hitelesítésszolgáltató (KGYHSZ) felállítása, valamint a már 2002 óta tervezett Kormányzati Elektronikus Aláíró Rendszer (KEAR) létrehozása is. A tervekben később csak a PA, a KGYHSZ és egy speciális célú, ún. biztonsági hitelesítésszolgáltató (BHSZ) valósult meg, de ez az utóbbi nem került üzemszerű használatba. A kormányzati PA funkcióját annyiban ellátta az IHM, hogy különböző szabályzatokat adott ki ajánlások formájában a közigazgatási e-aláírásra vonatkozóan. De a fő cél, az e-aláírás használatának széles körű elterjesztése végül is nem sikerült sem a közigazgatásban, sem azon kívül – hasonlóan a világ legtöbb országához.

Az *informatikai biztonság* is hangsúlyos szerepet kapott a MITS-et előíró kormányhatározatban, ezért önálló részstratégia készült a témáról. Ennek a látóköre is az egész információs társadalomra terjedt ki, de az egyik kiemelt célja volt a biztonságos kormányzati információs rendszerek alkalmazásának elérése, ami az e-közigazgatás területéhez tartozott. Ehhez számos feladatot jelölt ki a részstratégia az állapotfelméréstől a biztonsági követelmények kidolgozásán, a minőségbiztosítási és minőségirányítási rendszerek alkalmazásán, a szervezeti feltételek megteremtésén át a védelmi rendszerek megvalósításáig.

Az *intelligens kártya* témája nem szerepelt nevesítve a MITS kormányhatározatában, ennek ellenére az oktatástól az egészségbiztosításon, közlekedésen át a munkaügyig olyan sok területen merült fel az e-kártyák használata, hogy egy külön részstratégia készült a témáról. A részstratégia e-közigazgatási vonzatát az elektronikus ügyintézés céljára és a köztisztviselők számára kibocsátandó e-kártyák jelentették. Maga a MITS törzsanysága 30 helyen hivatkozik a kártyákra – nem szólva a részstratégiák (köztük az e-önkormányzati részstratégia) számos hivatkozásáról –, de végül ez a részstratégia nem került be a „kanonizált” MITS-részstratégiák közé. Mivel számos célra terveztek intelligens kártyát kibocsátani – pl. tervbe volt véve, hogy a kormányzatban a sokféle beléptető kártya helyett egységes köztisztviselői kártyát vezessenek be, vagy hogy minden köztisztviselő kapjon e-aláírásra alkalmas kártyát –, a dokumentum egyik központi kérdése volt a több célra is használható ún. multiapplikációs kártyák alkalmazása, hogy az embereknek ne kelljen tucatnyi kártyát magukkal hordozniuk. A széles szakmai közvélemény bevonásával készült anyag az akkor korszerűnek tartott nemzetközi szemléletnek, elvárásoknak olyan szinten felelt meg, hogy a következő évek számos – igaz, főleg pénzügyi okokból meg nem valósult – kártyakibocsátási kísérletéhez szolgált hivatkozási alapul, ugyanakkor a multiapplikációs kártyák kérdése sok további adatvédelmi, technológiai és kártyamenedzselési vitát is generált.

A MITS-et és annak programtervét végül a kormány a 1126/2003. (XII. 12.) Korm. határozattal fogadta el.

KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓ

Az információ kormányzati koordinációjának a letéteményese, az ITKTB egy főbizottságban, és néhány szakterületi albizottságban végezte munkáját egészen a 2006. évi megszűntéig. Az albizottságok közül az egyik volt az *Elektronikus Közigazgatás Albizottság (ELKA)*. Az ELKA-ba az ITKTB-be tagot delegáló szervek (minisztériumok, országos hatáskörű államigazgatási szervek) delegálhattak tagokat, de az ELKA elnöke más tagokat, szakértőket is meghívhatott az albizottságba, ill. annak egyes üléseire, és a munkában rendszeresen részt vettek önkormányzati és szakmai szövetségek, egyesületek, az akadémiai szféra képviselői és felkért szakemberek. Az IHM minisztere Sikolya Zsoltot nevezte ki az ELKA elnökének. Az albizottság munkássága kiterjedt a részstratégiák tervezésének összehangolásától kezdve a közadatok felhasználásán, az EU és az OECD kezdeményezéseinek figyelemmel kísérésén, mintaprojektek indítványozásán, tapasztalatok cseréjén át az akkor divatos témákig (e-aláírás, e-kártya) az e-közigazgatás minden területére, de a kormányzati informatika koordinációja határozottan a MeH által létrehozott tárcaközi bizottságok működési területe volt. A MeH által vezetett két bizottság, az EKOB és a KIETB (lásd a MeH fejezeténél), valamint ez utóbbi szakértői bizottságainak munkájában az IHM is részt vett.

E-ÖNKORMÁNYZATI PÁLYÁZATOK, EGYÉB TÁMOGATÁSOK, EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

Az IHM részben tovább vitte a korábbi MeH IKB pályázatait, részben új pályázatokat írt ki. Ezek közül az alábbiaknak volt e-közigazgatási – első sorban e-önkormányzati – funkciója:

IHM-ITP-1: eDemokrácia – önkormányzatok a világhálón

A pályázat célja az volt, hogy minél több önkormányzat rendelkezzen internetkapcsolattal, így aktív részese legyen az információs, tudásalapú társadalom kialakításának, és megtehesse az első lépéseket az elektronikus közigazgatás irányába. A megvalósítására 1270 millió forint állt rendelkezésre (az internetszolgáltatáson felül). Az alapinfrastruktúra program (IHM-ITP-1/A) keretében 2-2 számítógéphez és 1 nyomtatóhoz, az elérhetőségi program (IHM-ITP-1/B) révén interneteléshez szükséges eszközökhöz, ill. 1 éves interneteléshez, az elektronikus önkormányzat program (IHM-ITP-1/C) támogatásával pedig a hiteles információs kapcsolathoz szükséges hitelesítési szolgáltatás és ellenőrzött behívási szolgáltatás igénybeviteléhez juthattak települési önkormányzatok, illetve körjegyzőségek.

IHM-ITP-6: eTartalom

A pályázat célja általában az volt, hogy elősegítse a digitális tartalom előállítását, felhasználását és terjesztését, ill. kedvező feltételeket teremtsen a küszöbön álló európai uniós eContent pályázatokban történő aktív magyar részvételre. Ezen belül cél volt a közzsférában rendelkezésre álló/keletkező közcélú, közhasznú adatokhoz, információkhoz való hozzáférés megkönnyítése. A pályázaton gazdasági társaságok, civil szervezetek, felsőoktatási, akadémiai, ill. költségvetési intézmények legalább kéttagú konzorciumai indulhattak. Az eContent pályázat kikötései miatt nem lehetett pályázni a közigazgatás intézményeinek feladatkörébe tartozó információnyújtás interneten történő megvalósítására.

IHM-ITP-12: Kisebbségi önkormányzatok informatikai infrastruktúrájának fejlesztése

A pályázattal a kisebbségi önkormányzatok anyanyelven történő infokommunikációs munkáját, továbbá a tudásalapú társadalom kiépítésében az őket megillető szerep betöltését kívánták elősegíteni. Ennek keretében informatikai eszközökhöz (számítógéphez, nyomtatóhoz és szoftverekhez) lehetett hozzájutni összesen 300 millió forint értékben.

IHM-ITP-17: Önkormányzati informatikai rendszerek bevezetésének, terjesztésének és továbbfejlesztésének támogatása

A pályázat célja önkormányzati informatikai rendszerek fejlesztésének és bevezetésének támogatása volt települési önkormányzatoknál és önkormányzati társulásoknál az e-közigazgatás magyarországi fejlődésének érdekében. A 600 millió forintos keretösszegre már meglévő informatikai háttér újabb funkciókkal történő kibővítésével, önkormányzatnál már üzemszerűen használt informatikai megoldás más önkormányzatnál történő alkalmazásba vételével, továbbá új alkalmazási megoldások kialakításával lehetett pályázni.

AZ IHM *nem pályázati úton* is nyújtott támogatást a Megyei Jogú Városok Szövetsége és az Intelligens Települések Országos Szövetsége számára az e-önkormányzat megvalósítása érdekében. A támogatott tevékenységek között szerepelt a megyei jogú városok EU-csatlakozással kapcsolatos informatikai feladatainak feltárása, az egységes e-önkormányzat megvalósításával kapcsolatos nemzetközi tapasztalatok és ezen belül a kormányzati szerepvállalás lehetőségeinek elemzése, e-önkormányzati tematikájú konferenciák szervezése az Eurocities és Telecities szervezetek közreműködésével, saját internetes arculat fejlesztése az e-önkormányzati feladatokkal kapcsolatos tájékoztatás érdekében.

További e-közigazgatási témájú együttműködési megállapodások is születtek – többek között az alábbi táblázatban szereplő szervezetekkel a megjelölt témakörökben:

Partner	Az együttműködés tárgya
Belügyminisztérium	A közigazgatás részére az elektronikus aláírás alkalmazási feltételeinek megteremtése
Budaörsi Önkormányzat	Az e-kormányzat és e-önkormányzat megvalósítása során az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos program kidolgozása
Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Információs Társadalom- és Trendkutató Központ (BME ITTK)	Az elektronikus ügyintézés elterjesztésével kapcsolatos társadalomtudományi kutatások.
Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége	Az önkormányzatok és települések informatikai fejlesztése
Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata, Belügyminisztérium, Miniszterelnöki Hivatal	Egységes, integrált kistérségi önkormányzati költségvetési gazdálkodási rendszer kialakítása.

EURÓPAI UNIÓS PÁLYÁZATOK

Unió csatlakozásunk után elindultak az operatív programok, és a *Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP)* keretein belül 2004 és 2006 között lehetőség nyílt az e-önkormányzati fejlesztések európai uniós forrásokból történő támogatására is. A GVOP 4.3.1. (Az önkormányzatok információ-szolgáltató tevékenységének fejlesztése) pályázon 29 önkormányzati pályázó 11 milliárd forint, a 4.3.2. pályázon (Az önkormányzati adatvagyon másodlagos hasznosítása) pedig 16 önkormányzati pályázó 1,7 milliárd forint uniós támogatást nyert el e-közigazgatási szolgáltatások fejlesztésére. A pályázók többnyire önkormányzati társulások voltak, ezért ezek a fejlesztések mintegy 900 települést érintettek. A pályázon elnyert összegek, kiegészítve a 25%-os magyar finanszírozással, összesen kb. 17 milliárd forint olyan forrást jelentettek, amely az önkormányzati munkát támogató és az elektronikus ügyintézt lehetővé tevő informatikai rendszerek kifejlesztésére szolgált.

Ugyancsak az önkormányzatokat – azok között is a különösen rászorultakat – célozta meg a GVOP 4.4.2. pályázat (Szélessávú hálózat önkormányzatok általi kiépítésének támogatása elmaradott régiókban). Ennek hároméves támogatási kerete több mint 10,5 milliárd forint volt. A nyertes projektek eredményeként létrejött hálózatokat – amelyek 378 települést és több mint 600.000 lakost érintettek – természetesen nemcsak e-közigazgatási, hanem más célokra (pl. kábeltelevízió) is lehetett használni.

Ezeknek a pályázatoknak, amelyekkel a könyv önkormányzatokról szóló fejezete foglalkozik részletesebben, Píróth István volt a gazdája az IHM-ben.

E-KÖZIGAZGATÁSI INTEROPERABILITÁS

A 2000-es évek első felében egyre hangsúlyosabban merült fel az izoláltan működő, együttműködésre képtelen közigazgatási információs rendszerek együttműködési képességének, interoperabilitásának szükségessége. Több uniós tagország is közzétett interoperabilitási keretrendszereket, majd 2004-ben az Európai Bizottság is közzreadta az ilyen tárgyú dokumentumát (European Interoperability Framework). Az IHM, ill. koordinációs szinten az ITKTB-n belül az ELKA a téma fontosságát felismerve igyekezett kidolgozni, ill. kidolgoztatni és közzétenni interoperabilitási ajánlásokat, specifikációkat.

2003-ban indult el az első, nagyon érdekes interoperabilitási mintaprojekt az IHM támogatásával, a BM, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) és az Igazságügyi Minisztérium (IM) együttműködésével, amely a magyar közigazgatás három –egymástól izolált – alapnyilvántartása (személyiadat- és lakcím-nyilvántartás, ingatlan-nyilvántartás, cégnyilvántartás) között megvalósítandó adatkapcsolatot tervezte meg. A tervezés során az egész közigazgatásban egységesen használható adatmodelleket és adatcseresémákat dolgoztak ki, és a tapasztalatokból kiindulva általános javaslat, módszertan készült a közigazgatási információs rendszerek együttműködési problémáinak megoldására, az ehhez szükséges szabványosításra. A projekt keretében megszületett anyagok képezték a *Magyar E-közigazgatási Interoperabilitási Keretrendszer (MEKIK)* alapját. A „Közigazgatási informatikai rendszerek együttműködéséhez szükséges adatmodellek és adatkommunikációs sémák specifikációja és az ehhez szükséges módszertan” című dokumentum ismerteti a közigazgatási információs rendszerek közti együttműködés megvalósításának nemzetközi tapasztalatait, valamint bemutatja a BM-FVM-IM projekt keretében *kidolgozott interoperabilitási módszertant és adatkommunikációs szabványjavaslatokat*. Ez utóbbiakhoz XSD-sémák is tartoztak.

A MEKIK anyagainak másik része, az *interoperabilitási szabványtár*, a BME IK-val kötött támogatási szerződés keretében készült el. A szabványtár célja a közigazgatási információs rendszerek megvalósítása során az együttműködési képesség biztosítása érdekében használható, ill. használandó szabványok, szabvány jellegű előírások, specifikációk, irányelvek összegyűjtése, rendszerezése, követése és publikálása volt. Elkészült egy tanulmány, illetve javaslat a MEKIK keretében kialakítandó interoperabilitási szabványtár képességeire, működésére, egy másik pedig annak kezdeti tartalmára vonatkozóan. A szabványtár a javaslat szerint egy webes elérésű, dinamikusan változó tartalmú adatbázis lett volna, amellyel folyamatosan követni lehet a technikai fejlődést, azt a gyakorlatot, amelynek során újabb és újabb előírások, konvenciók és szabványok keletkeznek, ugyanakkor bizonyos szabványok elévülnek vagy módosulnak. A szabványtár kezdeti tartalmára vonatkozó javaslat a közigazgatási információs rendszerekben használatra szóba jöhető magyar és nemzetközi szabványok felsorolását tartalmazta a szabvány státusának (még nem vizsgált, vizsgálat alatt, javasolt, kötelező, nem javasolt stb.) megjelölésével és az alkalmazásra vonatkozó rövid megjegyzésekkel.

A MEKIK javasolt információs rendszerének, valamint tervezett tartalmi továbbfejlesztésének megvalósítására már nem került sor az IHM megszűnése miatt.

Ugyancsak az interoperabilitást szolgálta az az ajánláscsomag, amely az elektronikus közigazgatásban az ügyfél-közigazgatás és a közigazgatás-közigazgatás közti kommunikáció során a felek azonosításának, az adatcsere hitelességének és bizalmasságának biztosításához javasolt egységes követelményeket, megoldásokat, specifikációkat – az ügyek jellegétől, a jogbiztonság veszélyeztetettségétől és az adatátvitel bizalmassági igényétől függően többféle biztonsági szinten.

Az ajánláscsomag egyik része az ún. *biztonsági keretrendszer* volt, amely annak az általános, részletes és többszintű követelményspecifikációknak szolgáltatót keretet, mely az elektronikus kommunikáció során szükséges regisztrációs, azonosítási és hitelesítési eljárásokra, valamint a kommunikáció bizalmasságát, sértetlenségét és letagadhatatlanságát biztosító előírásokra vonatkoztak. Ehhez kapcsolódtak a konkrét követelményeket, ajánlásokat, műszaki leírásokat tartalmazó dokumentumok.

Amint említettük, az IHM működése idején nagy reményeket fűztek az *elektronikus aláírás* terjedéséhez az e-közigazgatásban, ezért egy külön ajánláscsomag foglalkozott az e-közigazgatásban elfogadható hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekkel, hitelesítési rendekkel, tanúsítványprofilokkal, aláírási szabályzatokkal, kriptográfiai algoritmusokkal és az elektronikusan aláírt dokumentumok, ill. elektronikus levelek formátumával. Egy másik csomag az aláírás-létrehozó eszközökre, alkalmazásokra, valamint az elektronikus aláírás ellenőrzésére vonatkozó követelményeket tartalmazta. Ha az ajánláscsomag elkészülte nem is tudott áttörést elérni az e-aláírás elterjedésében, de néhány gyakorlati alkalmazására sor került. A *hitelesítésszolgáltatók* a közigazgatásban alkalmazható elektronikus aláírásokra vonatkozó hitelesítési rendekre készült ajánlások alapján regisztráltak hitelesítési rendeket a Nemzeti Hírközlési Hatóságnál – miután megvalósult a KGYHSZ. Ezzel megteremtődtek nemcsak a jogi, hanem a technikai feltételei is az ügyfelek és a hivatalok elektronikus aláírási tanúsítványokkal való ellátásának, mivel az új jogszabályok már előírták, hogy a közigazgatásban használt tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatók nyilvános kulcsait a KGYHSZ felülhitelesítse.

Az IHM továbbá kidolgoztatott az önkormányzatok számára olyan *alkalmazási szoftvercsomagot*, amely képes volt az elektronikusan beérkező beadványokon ellenőrizni az elektronikus aláírást és azonosítani az ügyfelet, valamint elektronikus aláírással ellátni az önkormányzat által kiadmányozott elektronikus iratokat, elvégezni a kiadmányozott iratok titkosítását, illetve a beérkező elektronikus iratok dekódolását, ha az ügyfél kérte az iratok titkosított továbbítását. (A szoftver az új e-ügyintézési rendelkezéseket is tartalmazó hatósági eljárási törvény KET rövidítéséből a KETreKÉSZ nevet kapta.)

Azt is említettük már, hogy az *intelligens kártyák* használata is fontos téma volt – részben az elektronikus aláírás és a kártyaalapú elektronikus azonosítás tervezett használata miatt. Ezzel kapcsolatosan is központi kérdés volt

az interoperabilitás, az egységesítés, amivel egy teljes ajánláscsomag foglalkozott. Az ebben közreadott egységes, az európai ajánlásoknak és legjobb gyakorlatoknak megfelelő specifikáció a HUNEID fantázianevet kapta. A használati esetek, logikai rendszerterv, fájlszerkezet és interfészspezifikáció, valamint a multiapplikációs kártyák menedzselésére vonatkozó ajánlás mellett a csomag egy konkrét alkalmazásprogramozási interfészt is tartalmazott.

Itt említjük meg érdekességképpen, hogy az intelligens kártyák elterjedésében sokan hatalmas üzleti lehetőséget láttak. Az ajánlás preferált egy világszerte nagyon ígéretesnek tartott Java Cardnak nevezett multiapplikációs kártyaplatformot, ami sértette bizonyos más platformú kártya forgalmazásában érdekelt személyek üzleti elképzeléseit. A sértett szakember négy miniszterhez eljuttatott beadványban támadta a HUNEID-ajánlás készítőit és a munka IHM-beli felelősét, sőt a szakember támogatói a televízió nyilvánossága előtt is igyekeztek rossz hírt kelteni az IHM-ben folyó munkának. A személyeskedésbe torkolló támadás végül nem érte el célját, mert az ajánlás megjelent. A tényekhez az is hozzátartozik, hogy az ajánlás első változatában még több, valóban kritizálható szakmai hiba is volt, de az ELKA szakmai közössége segített a hibák kijavításában.

Születtek még ajánlások a *kommunikáció titkosítására*, valamint a titkosításhoz használható kulcs-visszaállítási követelményekre és rendekre is. Külön ajánlás foglalkozott a *személyhitelesítéssel*. Rendkívül előremutató volt, hogy a mobil eszközök terjedésére már akkor reagált az *IHM mobil azonosítási és mobil aláírási követelmények és specifikációk* közreadásával, holott akkor még nem ismerték az okostelefonokat.

A kommunikáció biztonságával, az elektronikus aláírással és az intelligens kártya elektronikus közigazgatásbeli használatával foglalkozó ajánláscsomagot a vonatkozó *jogi aspektusokat* vizsgáló dokumentumcsomag egészítette ki, amely egyrészt az adatvédelmi szempontokkal, ill. az adatvédelmi megfelelőség értékelésével foglalkozott, másrészt azzal, hogy a jogbiztonság a különböző típusú e-közigazgatási szolgáltatások esetében mikor milyen biztonsági szintű azonosítás, hiteleség, regisztráció és bizalmasság várható el. Ez az utóbbi jogi szempontú kategorizálás a mai napig teljesen egyedi kísérlet volt – nemcsak magyar, hanem nemzetközi viszonylatban is.

Az ELKA az így elkészült ajánlásokat, specifikációkat a honlapján széles körű szakmai vitára bocsátotta, és a véleményezésre felkért központi közigazgatási szereplők, önkormányzatok, önkormányzati szövetségek, egyetemi és tudományos intézmények, szakmai szervezetek véleményét lehetőség szerint figyelembe is vette.

A véglegesített ajánlások részben az IHM hivatalos kiadványában, az Informatikai és Hírközlési Közlönyben hivatalos ajánlások formájában, részben pedig az IHM honlapján, ill. az ITKTB honlapjának ELKA rovatában jelentek meg. Volt még néhány, a fentiekben nem ismertetett interoperabilitási ajánlás, specifikáció, amely nem jutott el a publikációig, esetleg még az egyeztetésig sem az IHM fennállása alatt, és így a „fiókban” végezte.

ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁG

Ezt a témakört, amelynek lényege az állam átláthatóságának elektronikus eszközök igénybevitelével történő biztosítása volt, az IHM vállalta fel a kormányzatban. Előzménye a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, valamint a 2003. évi XXIV., ún. üvegzsébtörvény volt. Az előbbi a közfeladatot ellátó szervek közérdekű adatainak nyilvánosságával kapcsolatosan fogalmazott meg jogi normákat, az utóbbi pedig a korrupció elleni küzdelem jegyében 19 törvény módosításával rendelkezett részletesen a közpénzek felhasználásáról, a köztulajdon használatának nyilvánosságáról, átláthatóbbá tételéről és ellenőrzésének bővítéséről rendelkezett. Hogy az infokommunikáció lehetőségeit is be lehessen vetni az említett célok elérése érdekében, az IHM 2005-ben előterjesztett egy törvényjavaslatot, amelyet végül az *elektronikus információszabadságról szóló XC. törvény* formájában fogadott el az Országgyűlés. A törvény meghatározott állami és önkormányzati szervek körére elrendelte, hogy honlapjukon, tehát elektronikus formában is tegyék közzé a törvényben szereplő ún. közzétételi listák által meghatározott közérdekű adataikat. Egyúttal arról is rendelkezett, hogy ezeket az adatokat az egyszerű és gyors elérhetőség érdekében az IHM minisztere által működtetett központi elektronikus jegyzéknek is tartalmaznia kell, amelynek elérhetőségét, az adatokban való keresés lehetőségét egy egységes közadatkereső rendszernek kell biztosítania.

A *közadatkereső rendszer*, melynek létrehozását Galambosi András szervezte, az IHM működésének utolsó évére készült el. A kötelezett szerveknek a rendszerhez való csatlakozása fokozatosan ment végbe. Az utolsó elérhető statisztikai adatok szerint az IHM úgy adta tovább utódjának az érdeklődők által akkor még a www.einfoszab.hu címen elérhető rendszert, hogy abban 33 állami intézmény 2294 közérdekű adatrekordja között lehetett keresni.

INFORMATIKAI BIZTONSÁG

Az informatikai biztonságot az IHM és az ITKTB is az információs társadalom egyik központi témájaként kezelte. A MITS-hez készült egy külön informatikai biztonsággal és minőséggel foglalkozó részstratégia is. Bár az informatikai biztonsági problémák nemcsak a közigazgatásban jelentkeztek, ezért nemcsak az e-közigazgatáshoz voltak köthetők, de kétségtelenül a közigazgatás informatikai biztonsági problémái jelentették az egyik okot, hogy ezzel a kérdéssel hangsúlyosan kellett foglalkozni, ezért röviden áttekintjük az IHM idejében ezen a területen született eredményeket.

Már korábban is tettünk említést a biztonsági keretrendszerrel, e-aláírásról, e-azonosításról, e-kártyákról, amelyek az ELKA által kezelt interoperabilitás mellett természetesen egyúttal biztonsági jellegű témák is voltak. Az ITKTB a terület kezelésére és a MITS informatikai biztonsági részstratégiájának végrehajtására elfogadta az *e-biztonság központi kiemelt*

programot, és koordinációjára létrehozta az *Informatikai Biztonság Albizottságot* (INBA), amelynek elnöke dr. Suba Ferenc főosztályvezető lett. Az albizottság tevékenysége igen sokrétű volt: a fő tevékenységi területnek nevezhető informatikai termékbiztonság, tanúsítás és biztonságirányítás mellett külön munkacsoportban foglalkozott pl. a hálózatbiztonsággal és a digitális jogok kezelésével (DRM). Az INBA legfőbb eredményei azok az ajánlások voltak, amelyeket a már említett fő témákban tettek közzé. A termékbiztonság és tanúsítás témájában született ajánlásomagra a MIBÉTS rövidítéssel hivatkoztak (Magyar Informatikai Biztonsági és Tanúsítási Séma), a biztonságirányítással foglalkozó ajánlások összefoglaló rövidítése pedig MIBIK volt (Magyar Informatikai Biztonság Irányítási Keretrendszer). A terméktanúsítással kapcsolatosan érdemes megemlíteni, hogy a MIBÉTS annak a Common Criteria nevű informatika biztonsági követelményrendszernek az egyszerűsített változataként készült el, amely nemzetközi és magyar szabvány formájában is megjelent (ISO-IEC 15408, ill. MSZ ISO/IEC 15408:2002), és amelynek értékelési rendszerét elfogadó országok csoportjához Magyarország 2003-ban aláírt egyezményben csatlakozott.

Az e-biztonság központi kiemelt program egyik fő célja volt az elektronikus aláírás közigazgatási eljárásokban való alkalmazása feltételeinek kialakítása. Ennek egyik lépése volt az, hogy 2006 januárjában az IHM minisztere létrehozta Jambrik Mihály közigazgatási államtitkár elnökletével a magyar közigazgatási PKI tanácsadó testületet (MKPKITT). Az MKPKITT javaslata alapján a miniszter a Biztonsági Hitelesítés-szolgáltató Irodát jelölte ki a magyarországi közigazgatási célú nyilvános kulcsú infrastruktúra-elemek objektumazonosítóihoz a regisztrációs feladatok ellátására.

Bár eredetileg tervbe volt véve a KEAR létrehozása a KGYHSZ-szel és egy állami hitelesítésszolgáltatóval, amely a teljes közigazgatás részére adott volna ki aláírási és egyéb célú nyilvános kulcsú (PKI) tanúsítványokat, de ebből csak a KGYHSZ, valamint egy kiemelt ügyfélkört (védelem alá eső tisztséget, valamint fontos és bizalmas munkakört betöltő személyeket) ellátó, védett objektumban elhelyezett állami *biztonsági hitelesítésszolgáltató* (BHSZ) valósult meg, amelyek létrehozását a 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet írta elő. Idővel ugyanis az az álláspont alakult ki, hogy jobban szolgálja a PKI-piac felfutását, ha piaci hitelesítésszolgáltatók nyújtanak általában a közigazgatási szervezeteknek is – az említett kört kivéve – PKI-alapú szolgáltatásokat. A KGYHSZ üzemeltetője a Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) lett. A KGYHSZ elindulása után a piaci szolgáltatók el is kezdtek a KGYHSZ által felülhitelesített tanúsítványokat kiadni közigazgatási szereplőknek (állami szervezeteknek, önkormányzatoknak), mivel ez a felülhitelesítés az említett jogszabály előírása volt a közigazgatásban használt aláíró tanúsítványok számára. A már említett GVOP-pályázatok keretében így több önkormányzat is bevezette az e-aláírás használatát az elektronikus ügyintézésben.

A KGYHSZ és a BHSZ létrehozása feltétele volt az ún. stratégiai adattárak kezelésére szolgáló biztonsági rendszer kialakítását célzó eTár kiemelt ágazati programnak is, mivel ahhoz szükség volt e-aláírási, ill. nyilvános kulcsú infra-

struktúrára (benne a KGYHSZ-szel és a BHSZ-szel), ugyanakkor a BHSZ-nek is volt eTár jellegű archiválási funkciója. Így végül is ezek az e-biztonsági programok valójában összeolvadtak, és közösen *eSzigonó/eTár* programként hivatkoztak rájuk. Ebből maga az eTár lényegében egy védett objektumban elhelyezett központi adatmentő/archiváló rendszer volt, amelyik képes volt a stratégiai fontosságú adatok archiválásához szükséges konvertálására, a hitelesség biztosításához szükséges e-aláírással és időbélyegzővel való ellátására, valamint az illetéktelen hozzáféréstől való védelem céljából az adatok titkosítására. A program a 2001. szeptember 11-i terrortámadást követő nemzetközi biztonsági törekvések jegyében született, de az IHM megszűntéig csak egy pilot megvalósítására volt pénzügyi keret, amelynek még a próbaüzeme sem indulhatott be, mivel éles adatbázisokkal nem épült ki a kapcsolata.

Az eSzigonó/eTár program részeként valósult meg az ún. *kormányzati eTÜK rendszer* is, amely a BHSZ zártcélú PKI szolgáltatásaira épült. Az eTÜK feladata a személyes, illetve csoportos/szervezeti elektronikus aláíró, azonosító és titkosító tanúsítványok használatára épülő eljárások alkalmazásával a fontos, bizalmi munkakörben dolgozó közigazgatási vezetők munkájához szükséges, fokozottan védett elektronikus dokumentumok intézményen belüli kezelésének és intézmények közötti védett továbbításának, illetve tárolásának megoldása, a munkahelytől akár távoli, védett off-line hozzáférés biztosítása. Az eTÜK megvalósított, első fázisában a „Nem nyilvános” minősítésű adatkörbe tartozó dokumentumokhoz biztosított hagyományos titokkezelési szabályozásnak megfelelő betekintést. A rendszerhez szorosan csatlakozott a dokumentumok formális egyeztető ülésekre történő eljuttatása, és ottani kezelése, közzététele az ülés/értekezlet résztvevői számára.

Az e-biztonság program elemei közül még érdemes megemlíteni, hogy az IHM jelentős szerepet játszott az NHH és a Puskás Tivadar Közalapítvány által működtetett Országos Informatikai és Hírközlési Főügyelet keretén belül létrejött *CERT Hungary* hálózatbiztonsági központ 2004 eleji létrejöttében.

HÁLÓZATI INFRASTRUKTÚRA

Az önkormányzatok internetelésének pályázatos úton történő fejlesztéséről már tettünk említést (IHM-ITP-1, GVOP 4.4.2.). Az IHM egyik nagy infrastruktúra-fejlesztési programja, a *Közháló* további önkormányzatok számára tette elérhetővé az internetet. Ez az egész országot behálózó informatikai alapközmű program, melynek megvalósítását Zeke László fogta össze, 2004-ben indult, és első üteme 2005 őszén zárult. Az ennek során átadott mintegy 7300 szélessávú végpont háromnegyedét a Sulinet nevű alhálóba kapcsolt iskolák adták. A *Közháló* nevezett kisebb alháló végpontjai közül 505 önkormányzatoknál valósult meg – segítve ezzel az e-közigazgatás terjedését is. Az IHM a Közháló következő, 2006-tól tervezett ütemének szűkebb verziójában az interneteléssel egyáltalán nem rendelkező 700 önkormányzat bekapcsolását tervezte a Közhálóba, az ambiciózusabb verzióban pedig 2500 új önkormányzati végpontot tervezett volna. Ezeket a terveket azonban az IHM már nem tudta megvalósítani, mert 2006-ban megszűnt.

KÖZÖSSÉGI HOZZÁFÉRÉS

Az e-közigazgatás elterjesztésének csak egyik feltétele lehetett az e-ügyintézés, az e-közigazgatási szolgáltatások lehetőségének megteremtése, mivel akkoriban a lakosság nagy része még számítógéppel sem rendelkezett, nemhogy internet-eléréssel, és 70%-uk digitálisan írástudatlan volt. Ezért az IHM a MITS-ben lefektetett egyik fő programja keretében mintegy 3000 közösségi internet-hozzáférési, ún. *eMagyarország pontot* alakított ki országszerte könnyen elérhető, nyilvános helyeken, ahová a lakosság rendszeresen ellátogatott (könyvtárakban, iskolákban, polgármesteri hivatalokban, kultúrházakban, idősek napközi otthonában, teleházakban, plébániákon stb.). Ezeken a helyszíneken meghatározott nyitvatartási rendben és időben lehetőség nyílt a számítógépet használni tudók számára, hogy az ott található informatikai eszközöket és internetelérést ingyenesen vagy minimális térítési díj ellenében használhassák, és így többek között e-közigazgatási szolgáltatásokat vegyenek igénybe. Az eMagyarország pontok létrehozását dr. Bálint Ákos irányította az IHM részéről.

Gondolva azonban a digitális írástudatlanokra vagy kis számítógép-használati gyakorlattal rendelkezőkre, az IHM elindította az ún. *IT-mentor* programját is. Ennek lényege az volt, hogy a közösségi hozzáférési pontokon legyenek olyan szakképzett segítők, akik segítik azokat, akik önállóan nem képesek igénybe venni az információs társadalom nyújtotta szolgáltatásokat, nem tudják (ki)használni az információs és kommunikációs technológia kínálta lehetőségeket – akár egyszerűen ismeret-, vagy képességhiány miatt, akár fogyatékból szorulnak segítségre. Az IT-mentorok által ellátott tevékenység lehetett kezelési támogatás, segítség, oktatás, ismeretterjesztés, de akár helyettesítő szerep is, amellyel egy elektronikus szolgáltatás igénybevételében közvetített olyan állampolgárok számára, akik erre rászorultak. Az IT-mentorok feladata volt tehát az is, hogy közreműködjenek a hatékonyabb e-ügyintézésben, mint személyes közvetítők, közösségi segítők. A mentorok képzési terveiben ezért közigazgatási ismeretek megszerzése is szerepelt. Az elképzelések szerint a humán és közigazgatási képességek mellett megfelelő informatikai és számítástechnikai ismeretekkel is kellett rendelkezniük az IT-mentoroknak, hogy az infokommunikációs eszközök üzemeltetését és minimális karbantartását is el tudják végezni. A foglalkozás tehát átmenetet jelentett a szociális munkás és a rendszergazda között, mely egyben lefedte az információs társadalom néptanítója és népművelője szerepkört is.

Az IT-mentor programmal – az IT-mentorok képzésével és foglalkoztatásával – kapcsolatos tervek megvalósítása – mellyel elsősorban Nagy Ágnes foglalkozott – azonban éppen hogy csak el tudott indulni az IHM idejében. 2005 decemberében a Budapesti Gazdasági Főiskola megkapta az IT-mentor képzési programra az akkreditált tanúsítványt, valamint a képzés bekerült az új OKJ rendszerbe is. 2006 elején a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium felvette az IT-mentort a HEFOP 3.5 programon keresztül az új szakmák közé. Tanulmány készült továbbá az IT-mentorálással kapcsolatos ágazati erőforrások és szolgáltatások feltérképezésére, valamint az IT-mentor hálózat informatikai és gazdasági működési modelljének kialakítására is.

SZABÁLYOZÁS

Mint minden minisztériumnak, az IHM-nek is egyik alaptevékenysége volt a szabályozás. Az e-közigazgatást is érintő informatikai szabályozást az átszervezésig dr. Bakonyi Péter helyettes államtitkárságán belül főosztályi szinten dr. Suba Ferenc vezette. Ebben az időben még ki kell emelnünk dr. Sylvester Nóra szerepét ezen a területen. 2004 végétől az informatikai szabályozás osztály szinten működött a dr. Bánkúti Erzsébet által vezetett Infokommunikációs Szabályozási Helyettes Államtitkárságon dr. Solymár Károly irányításával. A szabályozással kapcsolatosan meg kell még említenünk a Tóthné dr. Jászai Mária vezette Közigazgatási Főosztály és a dr. Misák Piroska vezette Kodifikációs Főosztály szerepét is. A sokrétű szabályozási tevékenységből itt csak azokat az eredményeket emeljük ki, amelyek az e-közigazgatáshoz kapcsolódtak.

Az e-közigazgatás fejlődése szempontjából legnagyobb jelentőségű, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi XCL. törvény (Ket.) elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos rendelkezéseinek tervezetét alapvetően a MeH készítette elő, ebben az IHM fontos közreműködő szerepet játszott. Ugyanez vonatkozik a Ket.-et még „megelőző”, az elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendeletre is, amelynek célja az volt, hogy a Ket. parlamenti elfogadásáig is tegye lehetővé egyes területeken az e-ügyintézés bevezetését. A *Ket. e-ügyintézésrel kapcsolatos végrehajtási rendeleteinek* – az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (IX. 22.), a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről szóló 194/2005. (IX. 22.) és az elektronikus ügyintézés lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról szóló 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendeleteknek – viszont már az IHM volt az előterjesztője. A Ket.-ben kapott felhatalmazás alapján az IHM rendeleteként jelent meg az elektronikus ügyintézési eljárásban alkalmazható dokumentumok részletes technikai szabályairól szóló 12/2005. (X. 27.) IHM rendelet. Érdekességgéppen jegyezzük meg, hogy az e-ügyintézési jogszabályok kidolgozása során a kormányzaton belül is sok szakmai vita volt – többek között az e-aláírás és az e-kártya szerepéről, a központosítás célszerűségéről. A viták háttérében álló véleménykülönbségek természetesen leképezték a nálunk fejlettebb országokban, ill. az Európai Unióban ezekről a kérdésekről folyó vitákat.

Amint említettük már, az IHM komoly reményeket fűzött az e-aláírás elterjedéséhez az e-közigazgatásban is. Az IHM gondozta a még a minisztérium létrejötte előtt elfogadott, *az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény* (Eat.) szükségessé vált módosításait és az új végrehajtási rendeleteit. Az IHM rendeleteként jelent meg a papíralapú dokumentumokról elektronikus úton történő másolat készítésének szabályairól szóló 13/2005. (X. 27.) IHM rendeletet, aminek fontos szerepet szánt a minisztérium az ügyinté-

zés elektronizálásában. Közvetlen e-közigazgatási szerepe nem volt az Ekt. néhány további végrehajtási rendeletének, ezért azokkal nem foglalkozunk.

Az e-közigazgatás szempontjából nagyon fontos szerepet töltött be az *iratkezelés szabályozása*, amelyet – részben az elektronikus iratok kezelése miatt – ugyancsak a Kt. végrehajtási rendeleteinek megszületésével egy időben újítottak meg. Ezeknek az új jogszabályoknak – a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendeletnek és a közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről szóló 24/2006. (IV. 29.) BM-IHM-NKÖM együttes rendeletnek – az IHM társelőterjesztője volt.

Az *elektronikus információszabadságról* szóló részben említettük már, hogy az IHM volt az előterjesztője a témában született törvénynek. Ehhez a törvényalkotási munkához még kapcsolódik a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet, valamint a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet megalkotása is.

Az IHM közreműködött még *más szakági területeken* is e-közigazgatási jellegű jogszabályok megalkotásában is, így pl. az elektronikus ügyintézészt választó adózó bevallási és adatszolgáltatási kötelezettségének az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalhoz történő teljesítésének szabályairól szóló 13/2005. (III. 30.) PM-IHM-MeHVM együttes rendelet megszületésében.

Ugyancsak e-közigazgatási jellegű szabályozási terület volt az *elektronikus közbeszerzés*, amivel szintén az IHM informatikai szabályozási szakértői foglalkoztak az Európai Unió e-közbeszerzési törekvései nyomán. Munkájuk eredményeként született meg a közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól és az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerről szóló 167/2004. (V. 25.) Korm. rendelet.

KUTATÁS-FEJLESZTÉS

Az IHM több körben is írt ki kutatás-fejlesztési pályázatokat. A 2003. évi második körben (ITEM-2003) a három pályázati témakör közül az egyiknek a szolgáltató önkormányzatot jelölték meg. A cél olyan információtechnológiai szabványjavaslatok és megoldások kidolgozása volt, amelyek az ügyfél számára átlátható, az ügyfél és az ügyintéző közötti egységes kommunikációt segítik az önkormányzati elektronikus ügyintézésben. A témakörön belül 4 téma volt megjelölve a kiírásban

- az önkormányzatok tájékoztató tevékenysége,
- ajánlások kidolgozása típusfeladatokra,
- rendszeregységesítés,
- elektronikus demokrácia.

A pályázaton az önkormányzati témában 13 pályázó nyert támogatás több mint 200 millió forint összértékben. A nyertesek között két-két önkormányzati szövetség és kht., egy egyetem mellett önkormányzatok szerepeltek. (99 önkormányzat pályázott támogatásra.)

Az IHM 2003-ban 11 kutatás-fejlesztési téma támogatására kötött megállapodást a *Magyar Tudományos Akadémiával*. Ezek között egy kisebb összegű, 3 millió forintos támogatás szolgálta az elektronikus kormányzás informatikai és jogi eszközeinek kutatását, amelyet dr. Vámos Tibor akadémikus vezetett. A megállapodás az MTA SZTAKI-ban folyó kutatás céljának a következőt jelölte meg: az informatikai szabályozási feladatok átfogó áttekintése, a jogalkotási munka előkészítése, különös tekintettel a szolgáltató állam feladatainak meghatározására, ennek megfelelően a kormányzati rendszerrel való együttműködés technikai kérdéseire, a rendszerrel kapcsolódó igazgatási és jogi és biztonsági kérdések feltárására, az elektronikus kormányzás eszközeivel támogatott igazgatási rendszer és az állampolgárok párbeszédese viszonyára.

Az eddig ismertetett kutatás-fejlesztési témák szervezésében Alibán Andornak volt meghatározó szerepe.

Ugyancsak kutatás-fejlesztési együttműködésről állapodott meg az IHM 2003-ban a dr. Risztics Péter által vezetett *Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Informatikai Központjával* (BME IK). Az együttműködés témái, melyekhez az IHM 150 millió Ft-os támogatást adott, elsősorban az e-közigazgatáshoz kapcsolódtak. Tanulmány készült az e-közigazgatással kapcsolatos nemzetközi tapasztalatok, eredmények elemzésére, összehasonlítására, és ezek összevetésére a MITS-sel és annak részstratégiáival – különös tekintettel arra, hogy a MITS továbbfejlesztése során miket érdemes beépíteni a külföldi tapasztalatokból. Elkészült továbbá egy fogalomtár és módszertan a közigazgatási IT fejlesztési, beszerzési projektek egységes menedzselése, monitorozása, ellenőrzése céljából. Végül a minősítés és auditálás módszertanának és feltételeinek meghatározását célzó tudományos munka egy olyan kísérleti IT biztonsági laboratórium módszertani megalapozása volt, amely a közigazgatási információs rendszerek alkalmazásorientált biztonsági vizsgálatának és minősítésének előkészítését szolgálta a biztonság alkalmazásoldali követelményeinek és a követelmények teljesülése vizsgálhatóságának tudományos megalapozásával.

NEMZETKÖZI TEVÉKENYSÉG

Az Európai Bizottságnak volt egy *eEurope Advisory Group* nevű magas szintű testülete, amely a 2000-ben az információs társadalom európai elterjesztése érdekében megszületett uniós stratégia, az eEurope, ill. annak akciótervei (eEurope 2002, eEurope+ 2003, eEurope 2005) megvalósításának koordinációjával foglalkozott. Ebben 2002-től – tehát már a csatlakozás előtt is – 2006-ig az IHM képviselte Magyarországot. Ehhez kapcsolódott az e-kormányzati feladatokat kidolgozó, ill. a feladatok meg-

valósítását figyelemmel kíséző albizottság, amelybe ugyancsak az IHM delegálta országunk képviselőjét, Sikolya Zsoltot. Ezeken kívül működött még az Európai Bizottság különböző kezdeményezésein (IDA, IDABC, MODINIS stb.), ill. azon kívül is (EPAN) számos program, projekt, együttműködési fórum, amelyek az e-közigazgatással, ill. annak különböző területeivel (infrastruktúra, interoperabilitás, iratkezelés, e-azonosítás, értékelés stb.) foglalkoztak. Ezek munkájában általában az IHM és a MeH együtt vett részt egészen 2006-ig – akárcsak az *OECD* e-kormányzattal foglalkozó munkacsoportjának tevékenységében.

A közigazgatási informatikával kapcsolatos biztonsági jellegű feladatok végrehajtásához számos országgal alakított ki az IHM kétoldalú kapcsolatot. Ezen kívül az Európai Bizottság *IDABC* kezdeményezése e-aláírással foglalkozó szakértői munkacsoportjának, valamint az *OECD* információ-biztonsági és adatvédelmi munkacsoportjának (ICCP WPISP) munkájában is részt vett az IHM Gerencsér András révén. 2004-ben dr. Suba Ferencet választották meg az Európai Bizottság akkor létrejött Európai Hálózati és Információs Biztonsági Hivatala, az *ENISA* alelnökének.

Kádár Krisztián

ELEKTRONIKUSKORMÁNYZAT- KÖZPONT 2006-2010

„...a közigazgatástól nem várható gyökeres változás, pusztán teljesítményének paraméterei fognak javulni, azaz úgy változik, hogy változatlan marad.”
Lőrincz Lajos, 1988

BEVEZETÉS

A kormányzati szervezetalakítás közigazgatási jogtudományi elmélete sokkal kevesebb izgalmat ígér, mint amit a gyakorlat a kétezres években megvalósított a hazai központi és területi közigazgatás színterein. A látszólagos „formakényszer” mögött a politikai és szakmai érdekek sűrűjében olykor egészen különös és innovatív szervezeti megoldások láttak napvilágot. A klasszikus bürokráciaelméletek legfőbb erőit meghazudtoló módon hatásköri átfedések, párhuzamosságok, koordinációs alulműködés és mindebből fakadó folyamatos státutum-újrarajzolásnak lehettünk tanúi. Különösen szembetűnő ez azokon a területein a közigazgatásnak, ahol az állami szerepvállalás mértéke, mikéntje is formálódóban van, ahol még nem alakultak ki a kormányzati felelősség modelljei és ezeket megvalósító szakigazgatási rendszerek, sőt, ahol még az alapintézmények fogalmi tisztázása sem valósult meg egyértelműen.

Az Olvasó mostanra biztosan kitalálta, hogy – legalábbis a szerző véleménye szerint – az elektronikus közigazgatás, elektronikus kormányzat¹ is egy ilyen „újszülöttje” a 21. század kormányzatainak, amely korábban soha nem látott sebességű technológiai fejlődés mentén igyekszik lépést tartani, miközben populáris modernizációs eszközből („nice to have”) a közigazgatási működés fundamentumává („must have”) lépett elő. Utóbbi nem elsősorban a kormányzatok jó ütemérzékének vagy fejlesztés iránti feltétlen elkötelezettségének tudható be, hanem sokkal inkább a társadalom (egyre bővülő része) felől jövő elemi igénynek, amely számára a digitális, online világ jelenti a normát². Csak úgy, mint az elmúlt évszázadok egymást

-
- 1 A tanulmányban ezúttal figyelmen kívül hagyjuk azt a terminológiai sokszínűséget, ami a szakterületet jellemzi, így az elektronikus közigazgatás, e-kormányzat, kormányzati-közigazgatási informatika, kormányzati infokommunikáció, információs társadalom fogalmakat, ha nem is szinonimákként, de egymással átfedő, viszont a vonatkozó kormányzati szakpolitikát többé-kevésbé lefedő fogalmakként értékeljük. Ezt a látszólagos pongyolaságot azért is tehetjük meg, mert az eltel két évtizedben mind a terület jogszabályi, stratégiai dokumentumait, mind pedig kormányzati kommunikációt vizsgálva, hasonlóan tapasztalunk, és ez a jelenben sem változott.
- 2 Peter Hinssen: The new normal című művében azzal érvel, hogy a digitalizáció jelenti a 21. század elektronizációját, amely megváltoztatja a társadalmi-gazdasági ökoszisztémát, és benne a társadalom tagjainak normáit, attitűdjét pl. az állammal szemben. (Hinssen, P. (2010) The New Normal, Gent: Mach Media NV).

követő technológiai innovációi, a mostani is egy határozott kormányzati paradigmaváltásra készíti a közigazgatási működést.³ A kétezres évek első évtizedét az új megoldások hagyományos kereteket szétfeszíteni igyekvő szervezeti-szabályozási törekvései fémjelezték az e-közigazgatás területén. Ennek a korszaknak volt a legfőbb kormányzati letéteményese a Miniszterelnöki Hivatal berkeiben működő Elektronikus kormányzat-központ (EKK), illetve a benne dolgozó szakemberek és vezetőik.

Jelen könyvfejezetet három fő tartalmi részre tagoltuk. Az első az intézményrendszer változását (statútumok dinamikája), a második a stratégiai célok állandóságát (folyamatok statikája), a harmadik a konkrét fejlesztési elképzeléseket, programokat és projekteket ismerteti. Bár egy historizáló jellegű kiadvánnyal szemben elvárás, hogy törekedjen a vizsgálat tárgyainak minél teljesebb és sokoldalúbb bemutatására, ez az írás nem tud enciklopédikus leírást adni az EKK-ról, a szabályozási környezetről, a fejlesztési lehetőségekről, és főképp nem kívánja bemutatni a „kontextust”, azaz az információs társadalom „korabeli” helyzetét, az e-közigazgatás körülményeit.⁴

KORMÁNYZATI SZERKEZET, FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK, AVAGY A „STATÚTUMOK DINAMIKÁJA”

Szervezetalkítási politika

A közigazgatás-tudományi tanulmányok a központi közigazgatás, kormányzat felépítését klasszikusan az alábbi elvek érvényesülése mentén vizsgálják és tipizálják.

1. A miniszterelnöki elv a kormányfő összkormányzati koordinációját hivatott erősíteni azáltal, hogy a személyes stábnak, apparátusnak milyen feladat- és hatáskörei vannak a kormányzat többi szereplője felett. Még a kancellári típusú, erős miniszterelnöki pozíciót biztosító magyar kormányzati modellben is folyamatos változásban van a Miniszterelnökség, Miniszterelnöki Hivatal szerepe, portfoliója.⁵
2. A testületi elv – részben az előbbi ellenpontjaként – a kormány testületi működését hivatott erősíteni. Témánk szempontjából itt elsősorban a különböző kormánybizottságok, kabinetek és kormánybiztosok érdemelnék figyelmet, amelyek a kormányzati döntéshozókészítő mechanizmusban a több tárca, ágazat feladatkörét átfogó koordinációt végzik.

3 Carlota Perez öt technológiai innovációs hullámot azonosít a történelem során, amelyeket rendre a pénzügyi és menedzsment-igazgatási struktúrák változása követett. Jelenleg a hetvenes évek óta tartó információs és telekommunikációs ciklus zajlik, amelyet sorban az ötödik technológiai forradalomnak titulál. (Perez, C. (2002) *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Edward Elgar).

4 Mindezt megteszik viszont az ITTK Műhely Magyar Információs Társadalom Éves Jelentései (Letölthető: <http://itk.hu/kiadvanyok/evkonyvek>).

5 Ld. bővebben: Müller, Gy. (2010) A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztési irányai (1990-2009), In: *Közjogi Szemle* 2010/1. szám.

3. Végül a reszort elv a miniszteri, szakágazati tagozódást rögzíti, és ezáltal meghatározza a közigazgatási struktúra vertikumát, a szakigazgatás fő határvonalait.

Mivel a kormányzatnak a törvényi szabályozásban rögzített kereteken belül „szabad keze” van a saját szervezetrendszerének ki- és átalakítására, ezért nem meglepő, hogy a fenti elvek együtthatása koránt sem eredményez egy kikristályosodott – politikai kurzusokon és kormányzati ciklusokon átívelő – szervezeti modellt. Épp ellenkezőleg, azt tapasztaljuk, hogy a kormányok már-már szakpolitikai szintre emelik a saját szervezeti-átalakítási politikájukat, melyek folyamatos mozgásban tartják a közigazgatás központi színterét is⁶. A Miniszterelnöki Hivatal változó szerepe mellett a minisztériumok átszervezési, átnevezési hullámain túl a kormánybizottságok gyakori átalakításának, egy-egy minisztériumi hatáskörbe nem tartozó szakterületet felügyelő kormánybiztosok, tárca nélküli miniszterek (nem csupán ideiglenes) kinevezésének lehattünk szemtanúi az elmúlt évtizedben. (Bár jelen fejezet tárgyát nem érinti, de „természetesen” ez a folyamat 2010-et követően sem változott.)

Ezt a kissé didaktikusnak ható bevezetőt fontosnak tartottuk abból a szempontból, hogy az e-közigazgatás, közigazgatási informatika kormányzati kezelését, az EKK szerepét jobban megértsük. Az 1. alfejezetben is taglalt tulajdonságai miatt ugyanis az e-közigazgatás helye a kormányzati struktúrában koránt sem volt egyértelmű az alábbiak szerint.

1. Az e-közigazgatás (közigazgatási informatika) művelését kezdetekben az egyes szervezetek informatikai feladatait ellátó szervezeti egységeinek tartották fent, „informatikai kérdésként” kezelték, ez a horizontális jelleg ma is megmaradt, amely az önálló ágazattá alakítást (a szerző véleménye szerint okkal) gátolja.
2. Nem elkülönült felelősséggel ugyan, viszont minden területen értelemszerűen jelen van az elektronizáció, amelynek horizontális koordinációját az egységes és hatékony kormányzati fejlesztések érdekében meg kell(ett) oldani, és amelyre az összkormányzati koordinációért felelős szervezet, a Miniszterelnöki Hivatal – kezdetben titkársági-adminisztratív – támogatásával kerülhetett sor.
3. A koordináció határfokának növelésére a közigazgatási recept nem sokat változott az évek során: tárcaközi bizottság felállítása, illetve a szakterület fejlesztési célkitűzéseit rögzítő stratégia és feladatkijelölő intézkedési terv elfogadása. Egy kormányzati stratégia végrehajtása és annak monitoringja ugyanakkor igényli az adminisztratív asszisztencián túlmenő szakértői apparátus rendelkezésre állását. A titkársági feladatellátás bázisán így növekedésnek indulhatott a Miniszterelnöki Hivatalon belül a szakértői humán kapacitás lekötése is.

6 Ld. bővebben: Kuhlmann-Wollmann (2014) Introduction to Comparative Public Administration – Administrative systems and reforms in Europe, New York: Edward Elgar c. munkájukban „administrative policy”-ként, azaz igazgatási szakpolitikaként jelölik a kormányzatok azon tevékenységét (céljait, programjait, eszközrendszerét és cselekedeteit), amely a közjogi kereteken belül a közigazgatás szervezetét, folyamatait és személyi állományát alakítja.

4. Időközben a technológiai fejlődés begyűrűzése a közigazgatásba elérte azt a kritikus pontot, amelytől kezdődően a korszerűsítési, modernizációs kormányprogramok állandó elemévé lépett elő az e-közigazgatási infrastruktúra- és szolgáltatásfejlesztés. Az elektronikus kormányzat a közigazgatási reformpolitikán belül önálló szakpolitikai jelleget kezdett ölteni.
5. Bár hazánkban mérsékelt utórengéseket produkált az Új Közmenedzsmentnek (NPM) aposztrofált angolszász eredetű mozgalom, amely a kormányzati bürokratikus túlműködés lebontását – sok egyéb mellett – a monolit közigazgatási struktúrák kiszervezésében látta biztosítotttnak, amely az ügynökség típusú szervezetek burjánzását indította el. A leginkább az ezredfordulót követő baloldali kormányok szervezetalakítási politikájában fedezi fel a szakirodalom az NPM ilyen irányú hatását.⁷ Az említett ügynökségesítés mellett a megosztott szolgáltatások (shared services) elsőként központosítása, majd kiszervezése, piacosítása is az NPM eszköztárának része, amely az e-közigazgatási szolgáltatások architektúrájának kialakításakor a hazai stratégiákban is visszaköszön.
6. Amint említettük, a szervezet-alakítási politika a kormányok kedvelt eszköze, és mint ilyen, természetesen nem csupán szakpolitikai (policy), de politikai (politics) döntések folyamata és sorozata. Az egyes (kormányzati) szakterületek minisztériumi vagy alsóbb szintű elhelyezkedése sok esetben politikai játszmák és alkuk eredménye, amelyek elsősorban a koalíciós kormányok idején a pártpolitikai érdekek, másodsorban az adott területet vezető politikus karrierlehetőségének, mozgásterének függvénye.⁸
7. Végezetül szintén meghatározó tényező a vizsgált időszakban egyre kézzelfoghatóbbá váló európai uniós fejlesztési pénzek és azok abszorpciójára hivatott fejlesztéspolitika, azaz szabályozás, intézményrendszer és stratégiai dokumentumok kialakítása. Az e-közigazgatás önállósodásának – lévén az EU fejlesztési prioritások kiemelt területe – további lökést adott a soha korábbi mértékű transzferek felhasználásának koordinációs igénye.

Szervezeti evolúció

Az alábbiakban a fenti hajtóerők és peremfeltételek, néhol inerciák konkrét megvalósulását kísérik nyomon, immár a kormányzati-közigazgatási intézmények tételes felsorolásával. A taxációra kézenfekvő lenne (főképp

7 Ld. bővebben: Verhoest, K. et al. (2011) Government Agencies: Practices and Lessons form 30 countries, Palgrave Macmillan.

8 Ld. bővebben: Hajnal, Gy. – Krisztián Kádár (2015) Organizational Autonomy and Political Control of Hungarian Governmental Agencies – The Case of the Government's ICT Policy, In: de Vries – Nemec (eds) Implementation of New Public Management Tools: Experiences form transition and emerging countries, Bruylant.

egy történeti visszatekintő munka keretében), ha kronológiai sorrendben haladnánk, a mi elsődleges rendező elvünk ezúttal viszont a kormányzati koordináció szintezése lesz. Ennek értelmében külön vizsgáljuk az időszak miniszteriális, bizottsági, biztosi és szervezeti (egység) szintjeit azt remélve, hogy az Olvasó így is felismeri az időben együtt létező (olykor átfedő vagy párhuzamos) struktúrákat. Elöljáróban annyit rögzítenénk, hogy a rendszerváltást követő kormányok – élve az Alkotmányban rögzített jogaival – szabad kezet kaptak szervezetük kialakítására, így a lassan már csak a szakirodalomban létező karakterek teljes elmosódását eredményezték az azonos nevű, de különböző jogállású és különböző funkciójú szervezetek, pozíciók és hivatalok életre hívásával. Ennek a folyamatnak igyekezett véget vetni a 2006. évi „státusztörvény”, ám ennek hatása a vizsgált időszakban a kormányzati struktúra jelentős átalakítása miatt még nem érződhetett.⁹

Miniszteriális szint

A fejezet több pontján visszhangzó megállapításunk a kormányzati informatika horizontális jellegéről nem igényelte sem önálló minisztérium létrehozását, sem egy már létező minisztérium profiljában való markáns telepítését. A 2.4. alfejezetben taglalt kormányzati bizottságok vezetése és titkársági funkcióinak elhelyezése ugyanakkor nem hagy kétséget afelől, hogy a terület koordinációja összkormányzati jellegére is tekintettel a Miniszterelnöki Hivatalhoz (MeH) került. Emellett azonban meg kell említeni egy rokon – kormányzati felelősségi körbe tartozó – szakterületet, a hírközlési-távközlési szektort, amely viszont klasszikus ágazati feladatként jelentkezett a minisztériumi struktúrában (jellemzően a közlekedési ágazattal közös tárcafelelősségben), és amint azt látni fogjuk, gyakran házasításra került a közigazgatási informatikával.

Az 1998-ban hivatalba lépő Kormány már egyértelműen a MeH feladataként nevezte meg a kormányzati informatikai stratégia és fejlesztési célkitűzések kialakításában és megvalósításában való részvételt és a központi közigazgatási szervek informatikai működése szakmai felügyeletének ellátását¹⁰.

Amint azt a fejezet bevezetőjében is említettük, a kormányzatok közigazgatás-szervezési politikájuk részeként a kétezres évektől egyre gyakrabban jelenítették meg saját politikai programjukat, értékpreferenciáikat. A korábban viszonylag stabilnak mondható minisztériumi és központi államigazgatási struktúra egyre gyakrabban „esett áldozatul” ilyen törekvéseknek, nem is beszélve a koalíciós kormányok alkufolyamatairól.

A 2002. évi kormányváltás után az informatikai feladatok nagy része az újonnan létrehozott *Informatikai és Hírközlési Minisztériumhoz* (IHM) került,

9 A témáról bővebben ld. Müller György (2009) A kormány és struktúrája, kormányzati viszonyok 1988 és 2008 között, In: Sándor-Stumpf-Vass (2009) Magyarország Politikai Évhuszadkönyve: A magyar demokrácia kormányzati rendszere (1988-2008), DKMKA.

10 Miniszterelnöki Hivatalról szóló 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet.

de a kormányzati informatikával kapcsolatos koordinációs tennivalók továbbra is a MeH-nél maradtak.¹¹

2006-ban újabb változás következett be, részben a minisztériumok számának csökkentésével kívánta demonstrálni a hivatalba lépő Kormány az állami bürokrácia karcsúsítását, így a kisebb tárcák közé tartozó IHM a *Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM)* részeként működhetett tovább, míg a Miniszterelnöki Hivatal részben visszaszerezte korábbi feladatait.

A kormányzati informatika egységes irányítása végül – majd’ egy évtizednyi fragmentált feladatellátást követően – újra a Miniszterelnöki Hivatalban összpontosult a 2008. évi Kormány megalakulásával. (Ez a szakma által régóta kívánt egyesítés nem tarthatott soká, a 2010-ben alapjaiban újjászerveződött kormányzati struktúra újra megteremtette a szakpolitika duális irányítását, de ez a történet már egy másik fejezetbe kívánczik.) Az egységes kormányzati informatikai irányítás kialakítása érdekében a korábban GKM feladatkörébe tartozó információs társadalommal és e-gazdasággal összefüggő infokommunikációs feladatok is a Miniszterelnöki Hivatalhoz kerültek. A Kormány újabb határozatával tovább bővítette a kormánybiztos hatáskörét az elektronikus hírközléssel összefüggő kormányzati tevékenység irányításával, amely előtte a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter feladat- és hatáskörébe tartozott.¹²

„Komitológia”

Ugyan ma már az e-közigazgatást, e-governmentet sokan önálló szakpolitikának tekintik, a kezdetekben (1990-es évek) elsősorban informatikai kérdésként kezelték, és mint ilyen, az egyes szervezetek informatikai egységeinek „diszkrécióját” élvezte. Idővel, ezen informatikai fejlesztések és kapcsolódó beszerzések számossága már felkeltette az igényt arra, hogy az egyes ágazatokban megvalósuló ilyen irányú tevékenységeket koordinálják, amelynek az eredménye lett az *Informatikai Tárcaközi Bizottság (ITB)* létrehozása 1993-ban.¹³ A szakterület horizontális jellegének tudható be az is, hogy az kezdetben nem tartozott egyetlen tárca kizárólagos portfóliójához sem, így jellemzően a koordinálást különböző (elnevezésű, jogállású, összetételű), de mégis hasonló funkciójú „kormány munkáját segítő szervezetek” látták el. Ezek főbb tulajdonságai a következők voltak: elsődlegesen a kormány feladat- és hatáskörében lévő ágazatközi koordinatív, véleményező, döntéselőkészítő feladatok ellátására jönnek létre a kormány tagjainak részvételével, amelyek közül kiemelkedik az elnöklést (és ezzel járó munka-

11 Az államigazgatás informatikai koordinációjának továbbfejlesztéséről szóló 1066/1999. (VI.11.) Korm. határozat a MeHVM feladatává tette a kormányzati informatikai rendszerek fejlesztését, működtetését, a kormányzati szintű adatgazdálkodást, valamint az ezt támogató nyilvántartási rendszerek kialakítását.

12 1075/2008. (XI. 28.) Korm. határozat.

13 A központi államigazgatási szervek informatikai fejlesztéseinek koordinálásáról szóló 1039/1993. (V. 21.) Korm. határozat.

szervezést is) végző tag, amely rendre a Miniszterelnöki Hivatal valamely szintű vezetője (miniszter, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, kormánybiztos) volt. A szervezeti evolúció szempontjából ennek azért van jelentősége, mert a kapcsolódó titkársági feladatok ellátásának bázisán alakulhatott ki a későbbi szakértői apparátus.¹⁴ Fontos azonban leszögezni, hogy döntési jogkört sem az ITB, sem a későbbi bizottságok nem kaptak, előterjesztéseiket a Kormány tárgyalta meg, és fogadta el.

1995-ben a központi államigazgatás informatikai stratégiájában foglalt feladatok összehangolására, továbbfejlesztésére a Kormány létrehozta a kormányzati informatika stratégiai irányító szervét, a *Kormányzati Informatikai Irányító Bizottságot* (KIIB)¹⁵, amelyet a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára vezetett. A Bizottság titkársági feladatait a Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Koordinációs Irodája végezte. 1997-ben a KIIB-et felváltja a hírközlési ágazatot is magába foglaló *Informatikai és Távközlési Kormánybizottság*¹⁶, amelynek társelnökei a hírközlési miniszter és a MeH közigazgatási államtitkár, azonban ennek feladatai a már korábban is létező Informatikai Tárcaközi Bizottságban élnek tovább 1999-től¹⁷.

2002-ben megalakult az *Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi Bizottság* (ITKB) az immár informatikai és hírközlési miniszter vezetésével, amely elsősorban az információs társadalom (vö. MITS) megvalósítása érdekében szükséges kormányzati intézkedéseket volt hivatott összehangolni.¹⁸ Emellett az ITB jogutódjaként a kormányzati informatika tekintetében 2004-ben létrejött a *Kormányzati Informatikai Egyeztető Tárcaközi Bizottság* (KIETB).¹⁹ Elnöke a kormányzati informatikáért, a szolgáltató államért felelős kormány megbízott, tagjai a minisztériumok, valamint a más fejezeti jogkörű központi közigazgatási szervek kormányzati informatikának az illető ágazatra kiterjedő koordinációjával megbízott vezetői voltak. Feladata a kormányzati munka és informatika fejlődésének figyelemmel kísérése, a kormányzati döntéshozatalban és az informatikai stratégiaalkotásban való közreműködés, koordináció, véleményezés, nemzetközi, elektronikus kormányzattal foglalkozó szervezetek munkájában való részvétel, informatikai ajánlások kidolgozása. Egyidejűleg, a KIETB mellett a Kormány létrehozta az *Elektronikus Kormányzat Operatív Bizottságát* (EKOB), melynek feladata a központi közigazgatás informatikai korszerűsítésének segítése, a reformok megvalósítási lépéseinek ki-

14 Az ITB elnöke a Miniszterelnöki Hivatalt (MeH) vezető miniszter, elnökhelyettese a MeH informatikáért felelős helyettes államtitkára volt. Az ITB titkársági feladatait szintén a Miniszterelnöki Hivatal látta el.

15 A központi államigazgatás informatikai koordinációjának továbbfejlesztéséről szóló 1106/1995. (XI. 9.) Korm. határozat.

16 1025/1997. (II. 26.) Korm. határozat az Informatikai és Távközlési Kormánybizottságról

17 1066/1999. (VI. 11.) Korm. határozat az államigazgatási informatika koordinációjának továbbfejlesztéséről.

18 1214/2002. (XII. 28.) Korm. határozat a Magyar Információs Társadalom Stratégia készítéséről, a további feladatok ütemezéséről és tárcaközi bizottság létrehozásáról.

19 A működésére vonatkozó szabályozást, valamint a tárcaközi bizottság feladatait a kormányzati informatika fejlesztésének koordinálásával kapcsolatos egyes feladatokról szóló 1054/2004. (VI. 3.) Korm. határozat tartalmazta.

dolgozása, a végrehajtás szervezése, koordinálása, az E-kormányzat Stratégia és a CLBPS²⁰ ajánlásban rögzített szolgáltatások megvalósítása. Az EKOB a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítésével kapcsolatos feladatokat összehangoló Koordinációs Bizottság irányítása alatt működött. Az EKOB elnöke közvetlenül a miniszterelnöknek tartozott beszámolási kötelezettséggel.²¹

2007-ben a KIETB, az EKOB és az ELKA (Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi Bizottság Elektronikus Közigazgatási Albizottság) megszűnését követően megalakult a *Közigazgatási Informatikai Bizottság (KIB)*, amely a közigazgatási informatikai feladatok kormányzati koordinációját látta el.²² A bizottság felügyelte az E-közigazgatás 2010 Stratégia megvalósítását, előkészítette az e-közigazgatással kapcsolatos stratégiai döntéseket, kezdeményezési joga volt, informatikai stratégiai kérdésekben állást foglalt és ajánlásokat tett közzé.

„Személyre szóló megbízatások”

A kormányzati ügyek intézésére különféle tisztségekkel a kormányok számos személyre szóló megbízatást adtak. Az intézmény létjogosultságát – megint inkább csak az elmélet – arra vezetik vissza, hogy bizonyos kormányzati ügyek eredményes elvégzésére olyan teljesítményt várnak el, amely nyújtására szervezeti-működési, esetleg személyi viszonyaival a közigazgatás nem képes. Ebből következően a „megbízatások általában különleges, kényes, eseti vagy átmeneti jellegű kormányzati feladatok és problémák dinamikus megoldására, ágazatközi és a közigazgatás hagyományos viszonyaiban nem, illetve nem hatékonyan kezelhető tevékenységek koordinálására, vezérlésére vonatkoznak”²³.

A kormányzati informatikai szakterület a korábbi helyettes államtitkári ranghoz képest először 2000-ben kapott egyszemélyi felelőst Sík Zoltán *informatikai kormánybiztos* személyében²⁴. Annak eldöntését, hogy a fenti lehetőségek közül végül melyek indokolták a korábbi testületi helyett az egyszemélyi intézmény bevezetését, jelen írás nem ambicionálja.²⁵ A kormánybiztos tevékenységét továbbra is a Miniszterelnöki Hivatal vezető

20 Common List of Basic Public Services az Európai Bizottság által propagált közszolgáltatások listája, amelyeken az egyes tagállamok elektronizáltsági fokát mérték és kérték számon.

21 Az elektronikus kormányzással és a kormányzatok közötti adatcserevel kapcsolatban az Európai Unió intézményeivel történő adatsere hazai feladatainak koordinálására továbbá a KIETB 2004-ben létrehozta IDA Szakértői Bizottságát (a továbbiakban: IDASzB).

22 1026/2007. (IV. 11.) Korm. határozat a közigazgatási informatikai feladatok kormányzati koordinációjáról.

23 Müller (2009).

24 Az információs társadalom megvalósításával összefüggő feladatokról, az informatikai kormánybiztos feladat- és hatásköréről szóló 100/2000. (VI. 23.) Korm. rendelet.

25 Egyes szerzők komoly jelentőséget is tulajdonítanak e ténynek: „...nagy előrelépést jelentett, mivel – felismerve az információs társadalom hatását a versenyképességre – kormányzati feladattá minősítette az információs társadalom megvalósítását szolgáló, a közigazgatási, gazdasági és civil szervezetek közötti együttműködés segítését és támogatását.” Lapsánszky (ed.) (2014) Közigazgatási jog II. kötet.

miniszter irányította. Feladatai között szerepelt a kormány átfogó információs politikája alapelveinek kidolgozása, az információs társadalom megvalósulásához szükséges kormányzati feladatok stratégiájának előkészítése, megvalósításának ellenőrzése és felügyelete, az információs társadalmat érintő, illetve informatikai vonatkozású előterjesztések benyújtásához az egyetértése szükséges, továbbá önállóan ellátta a miniszter hírközlési (frekvenciagazdálkodási, távközlési, postaügyi) feladatait, gyakorolta hatáskörét.

A kormánybiztosi intézményt tehát – hasonlóan a bizottságokhoz – szintén ágazatközi feladatok ellátására hozták létre (az elmélet szerint ideiglenes jelleggel, hiszen állandósulása esetén miniszterialis struktúrában való elhelyezése az indokolt). A megelőző testületi elrendezéshez képest a kormánybiztos operatív feladatok ellátására is alkalmassá vált, így a stratégiai és taktikai szintű feladatellátás egy kézben tartása határozott lépést jelentett a szakterületi koordináció megerősítése felé²⁶. Ezt egyfelől jogosítványok, másfelől apparátus allokálása is támogatta. Az a kérdés már a magyar közjogi kíváncsiság tartományába sorolható, hogy a tárca nélküli miniszterek mellett megjelentek a „miniszter nélküli tárcák”, amelyet jól mutat az *„Informatikai Kormánybiztosság”* elnevezés is. Némi ellentmondást érzünk aközött, hogy míg a kormánybiztos intézményét ágazatközi feladatok koordinálására hívták életre, az ő tevékenységét az egyébként összkormányzati koordinációval megbízott MeH-et vezető miniszter irányítja, és nem a Kormány. A de iure egyszemélyi intézmény pedig nem csupán központi államigazgatási szervezetek munkáját hangolja össze, hanem saját szervezeti egységeket is „fenntart”, amelyek szervezetileg szintén a Miniszterelnöki Hivatal keretei között működnek – „kormánybiztossággként”.²⁷ A Miniszterelnöki Hivatalba az informatikai kormánybiztosság több mint 70 fővel, saját funkcionális szervekkel és három szakmai főcsoporttal épült be – önálló szervezeti jogalanyiség nélkül.²⁸

A kormánybiztosi intézmény később azonban „nem is annyira a szervezeti, mint inkább a személyi elképzelések megvalósításához nem adott elég teret”, ugyanis nem tette lehetővé politikusok bevonását a kormányzati működésbe amennyiben kormánybiztos nem viselhetett egyidejűleg politikai tisztséget. A megoldást a 2002-ben hivatalba lépő Kormány a kormány megbízott kijelölésében látta, amely egyszerre lehetett már fungáló politikai államtitkár is, így Baja Ferencet a társadalmi (civil) kapcsolatok

26 Beszédes a KR. első mondata is: „A Kormány - áttekintve az információs társadalom kialakításának időszerű tennivalóit - megállapította, hogy a feladatok megoldásához határozottabb iránymutatás, a központi kormányzati szervek intenzívebb és összehangoltabb tevékenysége szükséges.”

27 A vonatkozó ÁSZ jelentés a következőket rögzíti: „Takarékossági szempontok figyelembe vételével nem került sor az informatika fejezeti felügyeletét (beleértve az informatikai stratégiával kapcsolatos tevékenységet) kizárólagos felelősséggel ellátó informatikai helyettes államtitkárság létrehozására. Az Informatikai Kormánybiztosság létrehozásával 2001-ben az addigi helyettes államtitkári informatikai vezetői funkciót és a hozzárendelt szervezeti egységeket úgy szüntették meg, hogy az általuk ellátott informatikai és távközlési fejlesztések irányítására, koordinálására vonatkozó feladat- és hatáskör jogutódlásáról nem teljes körűen gondoskodtak.”

28 A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 2001.

szervezésével összefüggő és a kormányzati informatikával kapcsolatos feladatokat ellátó politikai államtitkárt a Kormány azonos portfólióval határozatlan időre kormány megbízottá is kinevezte²⁹. A már említett státusztörvény 2006-tól kezdődően azonban „formakényszer” vezetett be a központi államigazgatási szervek körében, amelynek köszönhetően a kormányok szervezeti alakítási szabad(os)sága is korlátozódott. A kormányalakulással egyidejűleg visszatért tehát a „közigazgatási informatikáért felelős” kormánybiztosi intézmény, viszont immár Simon Géza személyében,³⁰ akinek mandátumát először fél évben, majd ezt követően újabb másfél évben határozta meg a Kormány. Utóbbi hivatali idejét azonban már nem tudta betölteni köszönhetően egy újabb kormányzati szerkezetváltásnak és kapcsolódó személycserének, ugyanis 2008 februárjában, májusában és novemberében is Baja Ferenc államtitkár kétéves időtartamra kormánybiztosi kinevezésben részesült³¹. Ez volt az az év, amikor egy személyben és időben egymást követően, de három kormánybiztosnak is örülhetett a szakterület: közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztosból előbb informatikáért, majd infokommunikációért felelős kormánybiztos lett.³² A legutolsó címváltozás egyben azt is jelzi, hogy a Miniszterelnöki Hivatalon belül egy kézben összpontosult az informatikai, információs társadalommal és az elektronikus hírközléssel összefüggő kormányzati tevékenység irányítása. Az újonnan létrejövő informatikáért és e-közigazgatásért felelős szakállamtitkári pozíciót pedig Bódi Gábor töltötte be.

Az „önálló szervezeti egységek”

Az előzőekben bemutattuk az e-közigazgatás magas szintű koordinációs szintjeit, ebben az alfejezetben pedig annak konkrét szakmai menedzselésére hivatott szervezeti megoldások ismertetésére kerül sor.

Amint azt a korábbiakban megszokhattuk, ezúttal is változatos, de inkább rendhagyó struktúrákat találunk. A kezdeti – kormány- vagy tárca-közi bizottságok mellé rendelt – titkárságokat követően a *Kormánybiztosság* már szakmai szervezeti egységeket, ún. főcsoportokat és funkcionális egységeket is magába foglalt. 2002-től a kormány megbízott és államtitkár belépésével értelemszerűen a nevet is meg kellett változtatni, így jött létre a *Kormányzati Informatikai és Társadalmi Kapcsolatok Hivatala (KITKH)*. A státútum értelmében a Hivatal a MeH szervezeti kereteiben működik, és a kormány megbízott vezeti.³³ A szakirodalom ebben az időszakban

29 1086/2002. (VI. 7.) Korm. határozat dr. Baja Ferenc kormány megbízottá történő kinevezéséről

30 1066/2006. (VI. 29.) Korm. határozat a közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól.

31 Előbb a 1007/2008. (IV. 29.) Korm. határozat, majd 2 hónappal később a 1026/2008. (IV. 29.) Korm. határozat megerősítette Baja Ferencet kétéves „informatikáért felelős” kormánybiztosi megbízásában.

32 1075/2008. (XI. 28.) Korm. határozat az infokommunikációért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól.

33 1075/2008. (XI. 28.) Korm. határozat az infokommunikációért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól.

ismerte a minisztériumi hivatali státuszt, amely ugyan nem keletkezett önálló szervi jogalanyiságot, ugyanakkor saját szervezeti-működési ügyrendjével, a személyi állomány egységét biztosító munkáltatói jogkör gyakorlásának kormány megbízotthoz telepítésével és – talán az előzőekhez képest még fontosabb – önálló arculati és kommunikációs, külső kapcsolati megjelenéssel egy elkülönült szervezet imázsát alakíthatta ki. A kormány megbízotti kettős feladatkör (EU kommunikáció és informatika) 2004. évi funkcióvesztésével a hivatalt is újjá kellett szervezni, melynek eredményeként létrejött az *Elektronikus kormányzat-központ (EKK)* gyakorlatilag változatlan szervezeti jogállással.

Az EKK tehát megörökölte, és teljes élettartama alatt megőrizte azt a kettősséget, miszerint egy önálló szervezeti entitásként az országos főhatóságok (központi hivatalok) karakterét vette fel, míg jogi értelemben gyakorlatilag nem létezett, az elnevezés csupán a Miniszterelnöki Hivatal szervezeti egységeinek (három főosztályának) összefoglaló nevét jelölte. Az önálló szervi karaktert több vonása (lehetősége, eszköze) is alátámasztotta: a kormánybiztosi irányítás (szembeállítva egy minisztériumi államtitkár által vezetett ágazatra), az ahhoz kapcsolódó (érdemben minimális hatású) részjogosítványok, az anyaszervezet központi részlegeihez képest saját funkcionális egységek fenntartása, köztisztviselői törvény hatálya alatt, de speciális pozíciók és beosztások, az elkülönült fizikai elhelyezés, az önálló arculat (név, logó, honlap), részben önálló kommunikáció, aktív közéleti civil és nemzetközi tevékenység és így tovább.

Mindazonáltal a Miniszterelnökség fejezet működésének ellenőrzését végző Állami Számvevőszék is megállapította az egyes szervezeti változásokra vonatkozó döntések „következetlenségét, esetlegességét”. Amíg ugyanis szintén a MeH-ből kinövő, MeH politikai államtitkár által irányított Területpolitikai Kormányhivatal önálló költségvetési-közigazgatási szervi státuszt kapott, addig az ugyancsak jól körülhatárolt feladatkörrel bíró kormányzati informatikai koordinációt végző EKK a MeH-en belüli szervezeti egységként működött – a külön szervezatként való működésnek – megfelelő tagoltsággal.³⁴ Abban, hogy az EKK mégsem kapott a miniszteriális szint alatti központi hivatali státuszt, véleményünk szerint több tényező is szerepet játszhatott. A minisztériumi szinten tartás mellett szólnak azok az érvek például, hogy így lehetett az egyre több alárendelt szervezet feletti hatékony kontrollt biztosítani, az apparátus számára is előnyösebb volt a kormányzati csúcsszerv MeH általi foglalkoztatásban részesülni, a párhuzamosan felállt – egyes vélemények szerint nem méretgazdaságos – Informatikai és Hírközlési Minisztérium sem eredményezett jó klímát újabb szervezetek születésének ebben az időszakban. Az érvelésben gyakran előforduló költségvetési források szűkössége ugyanakkor érzésünk szerint kevésbé állja meg a helyét, ha arra gondolunk, hogy a valóban költséges különálló szervezeti létforma tulajdonképpen megvalósult.

³⁴ 0612. sz. (2006. június) Állami Számvevőszék Jelentés a Miniszterelnökség fejezet működésének ellenőrzéséről.

A 2006-ban hivatalba lépő Kormány MeH statútumában megerősíti a fenti struktúrát, miszerint a kormánybiztos az Elektronikus-kormányzat-központ vezetője (a főigazgató) útján irányítja a három főosztályt: az E-közigazgatási, Koordinációs és Monitoring, Hálózatfejlesztési és Védelemszervezési Főosztályokat. (A főosztályokon kívül a kormánybiztos külön titkárságot is fenntart a MeH szervezetén belül.)³⁵ Végül a kormányzati szerkezetátalakítással összhangban, 2008 májusában a MeH Szervezeti és Működési Szabályzata is módosításra került, melynek eredményeként létrejött a MeH infokommunikációért és e-közigazgatásért felelős szakállamtitkári posztja (és vele együtt a szakállamtitkárság), így a korábbi Elektronikus-kormányzat-központ elnevezés megszűnt.³⁶

Alárendelt szervezetek

A politikatudomány kedvelt témája a kormányzati szervezetek kapacitásának (hatalmának), erőviszonyainak mérése és elemzése. Az adminisztráció/végrehajtás felett gyakorolt politikai kontroll mechanizmusok és a de facto szervezeti autonómiák koordináta-rendszerében külön vizsgálat tárgya a hierarchiában alárendelt szervezeti kör számbavétele (a „háttérszervezet” elnevezés még inkább érzékelteti ezen kapacitások támogató-erősítő természetét). Bár az egyes érintett szervezetekkel a kötet külön-külön fejezetei foglalkoznak, ehelyütt érdemesnek gondoljuk bemutatni tehát azon entitásokat, amelyek az adott „informatikai vezér birodalmához” tartoztak a vizsgált időszakban.

A Miniszterelnöki Hivatal 2002. december 20-án a *Kopint-Datorg Rt*-ben 99,7%-os tulajdoni arányt szerzett.³⁷ Ez a lépés az első eleme volt annak az intézkedéssorozatnak, mely szerint a társaság a kormányzat informatikai-technológiai központjává alakul. 2005 júliusában a Kopint-Datorg Zrt. 100%-ban állami tulajdonba került. A feladatok átstrukturálását követően megkezdődött a szervezet átalakítása. A tulajdonosi jogok gyakorlását, a társaság felügyeletét a kormánybiztos látta el a menedzsmenttel szoros együttműködésben. Az időszak végére a KD Zrt. valóban a kormányzati informatikai fejlesztések egyik fő megoldásszállítójává és az e-közigazgatási back-office és front-office szolgáltatások mögötti rendszerek üzemeltetőjévé lépett elő.³⁸

35 1/2006. (MK 94.) ME utasítás a Miniszterelnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról.

36 4/2008. (MK 74.) ME utasítás.

37 1188/2002. (XI. 7.) Korm. határozat.

38 A társaság az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat (EKG) üzemeltetése mellett 2003. év során átvette a Kormányzati Portál üzemeltetésének és fejlesztésének feladatait, a Miniszterelnöki Hivatal internetes honlapjának gondozását, valamint 2004. októbertől az EKK honlapjának üzemeltetését. 2005. áprilistól a Kopint-Datorg zRt. üzemelteti az elektronikus ügyfélkaput. 2006. tavaszától megkezdte az Informatikai Biztonsági Központ kialakítását és annak üzemeltetését, valamint a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszeren keresztül üzemelteti az adó- és járulékok bevallási rendszert.

2007. január 1-én a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal, a Távközlési Szolgálat és a Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal összevonásával a Miniszterelnöki Hivatal irányítása és felügyelete alatt egy új központi hivatal, a *Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH)* jött létre³⁹. A KEKKH feladatai közé tartozott a hatósági jogkörök gyakorlása, okmány-előállítás, a közigazgatási tevékenységhez szükséges informatikai rendszerek fejlesztése, valamint a Központi Okmányiroda működtetése. Biztosította az elektronikus közigazgatási ügyintézés lehetőségét és a kapcsolódó szolgáltatásokat, működtette az elektronikus ügyintézés támogató telefonos információs szolgáltatást, valamint akadálymentes Ügyfélközpont megnyitásával lehetőséget teremtett a közigazgatási szolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzáférés teljesebbé tételéhez.

Később az infokommunikációért felelős kormánybiztos a szakterület teljes spektrumának átfogásával tovább növelte az irányítási jogkörébe eső szervezetek számát. Az előbb említett két szervezeten túlmenően irányította a *Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézetet*, átruházott hatáskörben gyakorolta a miniszter hatásköréit a *Neumann János Digitális Könyvtár és Multimédia Központ Kht.* és a *Puskás Tivadar Közalapítvány* tekintetében. Az informatikai feltételek biztosításával, illetve az informatikai szolgáltatások nyújtásával összefüggésben továbbá irányítás-felügyeleti részjogosítványokat gyakorolt a *Központi Szolgáltatási Főigazgatóság* tekintetében.

STRATÉGIAI IRÁNYALKOTÁS, AVAGY A „DINAMIKA STATIKÁJA”

A 2. fejezet az e-közigazgatás, mint kormányzati szakpolitika szervezeti kereteinek és felelősségi alakzatainak változásait mutatta be azzal a nem titkolt céllal, hogy minél szembetűnőbbé váljanak az átfogó koncepciót nélkülöző ad hoc változtatások, hatáskör-átrajzolások, ide-odacsatolások egy évtizedet átölelő perspektívában. Ebben a fejezetben arra törekszünk, hogy immár a szakpolitika teljesítményét kérjük számon a struktúrán. Eme szándékunkból azonban máris visszakozunk némileg, hiszen a szakpolitikai teljesítmény viszonylag jól definiált modelljéhez képest nem kívánjuk a társadalmi-gazdasági környezetben elért eredményeket, hatásokat vizsgálni, de minden egyes tevékenységét sem kívánjuk az egyes szervezeteknek felsorolni. (Az előbbi a kötet célján, az utóbbi a terjedelmi keretein mutatna túl.) Ezért kiválasztottunk három olyan területet, amelyek az Elektronikus-kormányzat-központ és közvetlen elődjeinek, utódjainak alapvető irányítási funkcionalitásából fakadnak, és amelyek leíró jellegű ismertetésére vállalkoznánk csupán. Ezek (1) a szakpolitikát alapjaiban meghatározó stratégiaalkotási tevékenység, a (2) koordinációs jogosítványok és eszközök érvényesítése, végül a (3) szabályozási funkció.

39 7/2006. (XII. 20.) ME rendelet a közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos szervezet-irányítási jogköréről.

Stratégiai dokumentumok

A Nemzeti Információs Társadalom Stratégiát a MeH Informatikai Kormánybizottsága adta ki 2001 májusában.⁴⁰ A NITS lényegében az első valóban stratégiai igényű dokumentumnak tekinthető, amely a magyar információs társadalom kormányzati fejlesztési szándékait gyűjtötte csokorba – összhangban a Széchenyi Tervvel. A dokumentum a világos jövőképehez („*Magyarország élenjáró lesz a közép-kelet-európai régióban az információs társadalom kiépítése terén*”) az alábbi főbb célkitűzéseket rendelte:

- Az infrastrukturális célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: a *szabályozás* és a *szabványosítás*.
- A gazdaságpolitikai célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: a *szabályozás*, a *táv munka*, az *innovatív* és a *fokozottan piacképes (niche) vállalkozások K+F támogatása*.
- A kulturális célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: a *szabályozás*, a *magyar kulturális örökség digitalizálása* és a *digitális tartalom létrehozása*.
- Az oktatási célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: az *információs írástudás* és az *IKT eszközök használata az oktatásban*.
- A társadalompolitikai célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: az *igényteremtés*, a *hozzáférés* és a *képzés*.
- Az elektronikus kormányzati célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: a *kormányzati ügyvitel elektronizálása* és a *szolgáltató kormányzat létrehozása*.
- A regionális/önkormányzati célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: az *önkormányzati ügyvitel elektronizálása*, a *szolgáltató önkormányzat létrehozása*.

A NITS hét cselekvési programja közül az egyik az Elektronikus kormányzati program. Az elektronikus kormányzati célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: a kormányzati ügyvitel elektronizálása és a szolgáltató kormányzat létrehozása.

Az IHM stratégiai szerepét megalapozandó 2003-ban elkészült a *Magyar Információs Társadalom Stratégia*, amely az információs társadalomba történő átmenet változásait elemezve a korszerűsítés két alapvető pillérét a folyamatok korszerűsítésében és a szolgáltatások modernizálásában jelölte meg. A legnagyobb beavatkozási területet a MITS-ben a „Tartalom és szolgáltatások” jelenti, a következő főirányokkal: Gazdaság, Közigazgatás, Kultúra, Oktatás, Egészség, Környezetvédelem.

40 Fajsúlyát tekintve egy stratégiai jellegű dokumentum előzte meg a NITS-et. A MeH miniszter megrendelésére 1999-ben készült a Magyar válasz az Információs Társadalom kihívásaira c. szakértői anyag, amely javaslatokat fogalmazott meg a kormány számára az információs társadalommal összefüggő fontosabb kérdések tekintetében. Az anyag elsősorban az internet-használat elterjesztésének különböző aspektusait vette számba, illetve kitért szinte valamennyi olyan szakpolitikára, amelynek van valamilyen relevanciája az IKT-szektorhoz. Egyik prioritási területe a hatékony szolgáltató közigazgatás.

A MITS megalkotásának egyik legfőbb célja volt, hogy a stratégiakészítés szabályai szerint a tudásalapú gazdaság és információs társadalom építésére átfogó víziót, ennek megfelelő összetett és összehangolt terveket és a tervek megvalósításához operatív programokat adjon.

Az *E-kormányzat Stratégia és Programterv* bár (2005-ben) egy kicsit megkésve, de azt a célt szolgálta többek között, hogy a MITS-be betagozódva kibontsa annak e-kormányzati célkitűzéseit. A stratégia két kiemelt integrációs területet azonosított: egységes közmű koncepció kialakítását és a szolgáltatási végpontok közelebb vitelét a társadalomhoz. A dokumentum főbb céljai:

- rendszerezze a magyar kormány e-kormányzással kapcsolatos szemléleti alapelveit, meghatározza, rendszerezze az alapfogalmakat;
- a stratégiai célok és a következő időszak kiemelt feladatainak áttekintésével indítsa el az e-kormányzat többszintű, folyamatos (gördülő jellegű) stratégiai tervező munkáját, azonosítsa az akadályokat;
- tegye láthatóvá a közigazgatás érintett szereplői számára a kormányzati munka megújításának kiindulópontjait, elveit és várható hatásait, következményeit, módot adva az igazodásra, a partneri szerepek kialakítására;
- tisztázza a MeH Elektronikus kormányzat-központ kormányzati szervezet szerepkörét.

Az *E-közigazgatás Program 2008-2010 (MeH)* három éven belül már a harmadik, amely a közigazgatás elektronikus folyamatainak fejlesztésével foglalkozik, ezúttal hét ún. átfogó program mentén:

- Interoperabilitási átfogó program
- Ügyfélközpontú szolgáltatások átfogó program
- Online infrastruktúra átfogó program
- Integrált ügyfélszolgálat átfogó program
- Integrált kormányzati funkciók átfogó program
- Megosztott e-közigazgatási szolgáltatások átfogó program
- Tudásmenedzsment átfogó program.

Amint az látható, a soron következő *E-közigazgatás 2010 Stratégia* már a sokadik a sorban, amely a Miniszterelnöki Hivatalban készült, és amit a Kormány jelentés formájába „tudomásul vett”, de nem fogadta el határozati formában. Ennek oka, hogy az EKK a stratégiai tervezést egy „gördülő folyamatként” irányította, melynek értelmében minden évben aktualizált programterv készült. Ebben a verzióban két nagyobb pillért azonosítottak a szerzők, amelyek közül az első az ügyfélközpontú állampolgári és vállalkozási szolgáltatások kialakítását (felhasználói igények kielégítése, szolgáltatási folyamatok egyszerűsítése, szolgáltatások elektronizáltságának fejlesztése, stb.), a másik integrált és elosztott kormányzati szolgáltatások (többek között pl. az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat) fejlesztését célozta. A dokumentum fő céljai:

- Ügyfélközpontú megközelítés kialakítása;
- EU elvárásokhoz és ügyfél igényekhez igazodó szolgáltatásokat nyújtó – informatikai infrastruktúrával és e-kormányzati know-how-val támogatott – problémaközpontú, Integrált Közigazgatási Ügyfélszolgálatok kialakítása;
- Integrált, központi infrastruktúra továbbfejlesztése;
- A közigazgatási bürokrácia csökkentése a szakigazgatási rendszerek folyamatainak informatikai eszközökkel támogatott racionalizálásával;
- Többszatornás elérés és ügyintézés kialakítása;
- Intézményi, szervezeti és folyamatmodellek kialakításával új, elektronikus alapú működési rendszer megteremtése az igazgatásban;
- Az intézmények és rendszerek együttműködésének, az adatok megfelelően kontrollált, célhoz kötött hozzáféréseinek megteremtése.

A ciklus legvégén, a szervezeti koncentrációval összhangban, még elfogadásra került az Informatikai Átfogó Stratégia 2010-ben, amelynek Kormány általi megtárgyalására, elfogadására nem került sor. A célja egy átfogó ernyőstratégia kialakítása volt a már létező korábbi stratégiák, koncepciók felhasználásával. Nem alkotott újat az IÁS, csupán a már meglévő stratégiákból szemezgetett, mindezt közigazgatási fókusszal.

Egyetértési jog gyakorlása

A stratégia kialakítása mellett, illetve azzal összefüggésben a kormányzati informatika irányításának és felügyeletének fontos eszköze volt a kormány megbízott, majd később a kormánybiztos egyetértési és véleményezési jogának gyakorlása, amelyet több esetben a fogadókészség hiánya miatt az EKK nem tudott érvényesíteni.⁴¹

A 2004. évi felmérés tapasztalatai alapján a Kormány a kormányzati informatika koordinációjának hatékonyabbá tétele érdekében önálló jogszabályban⁴² erősítette meg a kormány megbízottnak a kormányzati informatika koordinációjában betöltött szerepét. Azonban az előírások ellenére sem javult az előzetes egyeztetési hajlandóság. Ebben szerepet játszott az is, hogy a jogszabályok érvényesíthető szankciót nem fogalmaztak meg.

2005-ben önálló rendeletben szabályozták a kormányzati informatika koordinációját. A kormányzati informatikai fejlesztések, ehhez kapcsolódó költségvetési forrásigények előkészítése, informatikai beruházási és üzemeltetési költségvetés, kormányzati informatikai eszközbeszerzés, a

41 Az EKK 2003. és 2004. évről készült felmérései alapján az előzetes egyeztetés aránya a beruházások esetében 19,5 és 6,7%, az üzemeltetési szerződések esetében 22,2 és 0% volt. Az EKK az egyetértési és véleményezési joghoz kapcsolódóan először a 2003. évre vonatkozóan 2004. januárjában készített kérdőíves adatszolgáltatáson alapuló felmérést, amely során megállapították, hogy az összesen 41 db 100 M Ft felett végrehajtott beruházás esetében 8 alkalommal, a 27 db 50 M Ft feletti üzemeltetési szerződés esetén pedig 6 alkalommal történt meg az előzetes egyeztetés. A 2005. évben készült felmérés az összes, nemzeti értékhatár feletti beruházás esetében 6,4%-os (176-ból 11), az üzemeltetési szerződések esetében 0%-os (48-ból 0) arányt mutatott.

42 44/2005. (III. 11.) Korm. rendelet.

Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladatkörében eljáró, a kormányzati informatikával összefüggő feladatai gyakorlásával megbízott politikai államtitkár mint kormány megbízott koordinációját igényelte. Egyetértési (és bizonyos esetekben véleményezési) jogot kapott a kormányzati informatikai stratégiák és kapcsolódó költségvetés megalkotásában, projektek lebonyolításában.⁴³

Összességében elmondható, hogy a kormányzati informatika koordinációjának erősítése, az éppen aktuális stratégiából adódó feladatok érvényesítése, és az ahhoz kapcsolódó szervezetrendszer és eljárási, valamint pénzügyi tervezési rend betartása és betartatása elengedhetetlen és szükségszerű feladat mind az EKK, mind az intézmények számára.

Szabályozási tevékenység

Az EKK 2002-2006 között kezdeményezően és aktívan vett részt az elektronikus kormányzás jogi akadálymentesítését szolgáló kodifikációs tevékenységben. A ciklus alatt önálló előterjesztőként 13, társelőterjesztőként további 13 joganyag előkészítésében vett részt. Ezek zöme feladatkijelölő vagy stratégiát közzé tevő kormányhatározat, de találunk a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében hozott rendeleteket, amelyek pl. az elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények, elektronikus hatósági ügyintézés eljárási törvénybe (Ket.) illesztését, vagy a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer (KR) jogi hátterének kidolgozását készítették elő.

A 2006 utáni időszak kodifikációs feladatait ez utóbbi szabályozási tárgykör részletes szabályozásának kidolgozása jelentette. (2007-ben 9 saját előterjesztést jegyzett az EKK.) A KR rendeletet⁴⁴ a Kormány újraszabályozta, a közigazgatási hatósági eljáráson kívüli területre is elérhetővé tette a központi elektronikus szolgáltató rendszert, amely együttesen magában foglalja az elektronikus kormányzati gerinchálózatot, a kormányzati portált, a kormányzati ügyfél-tájékoztató központot, az ott megjelenő szolgáltatásokat és ügyintézési lehetőségeket, valamint azok fenntartóit és üzemeltetőit, továbbá biztosítja az ügyfelek számára az elektronikus ügyfélkapu, a csatlakozott szervek számára a hivatali kapu létesítésének lehetőségét. A központi rendszer egységesen biztosítja az állampolgárok, a közigazgatási és egyéb csatlakozó szervek számára az elektronikus alapszolgáltatásokat, amelyhez szabványosított felületeken csatlakoznak a kormányzati elektronikus szolgáltatások, továbbá lehetőséget biztosít az önkormányzati szolgáltatások csatlakoztatására is.

A Ket. 2004. évi elfogadása a közigazgatási hatósági ügyek elektronikus intézésére vonatkozó szabályozórendszer teljes körű átalakításának, modernizációjának kezdetét is jelentette. A Ket.-ben biztosított felhatalmazások

43 A 44/2005. (III. 11.) Korm. rendelet megjelenése óta 2005 folyamán az EKK több mint 30 egyedi projektet és 4 stratégiát, 2006-ban pedig (május 31-ig) 29 egyedi projektet, 34 középtávú informatikai stratégiát, 57 éves tervet és 63 éves beszerzési tervet véleményezett. A 2006-os évre a mai napig összesen 62 projektet jelöltünk ki az egyetértés gyakorlására.

44 A központi elektronikus szolgáltató rendszerről szóló 182/2007. (VII. 10.) Korm. rendelet.

alapján kerültek elfogadásra az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól, a kapcsolódó informatikai rendszerek biztonságáról, az elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítés-szolgáltatókra vonatkozó követelményekről.

Az elektronikus kormányzás fogalma a Ket-ben foglalt tárgy hatályhoz képest lényegesen szélesebb körű szolgáltatásokat fed le. Az e-közigazgatás alapjaira építve, azon mégis túlnyúlva a lehető legszélesebb körben értelmezett elektronikus közszolgáltatások fejlesztésének szükségességével összefüggésben alapvető feladatként határozható meg, hogy mindenki számára biztosítani lehessen az alapvető információk közszolgáltatásához, az elektronikus kommunikációs hálózathoz, a közhasznú információkhoz való biztonságos hozzáférést, az állampolgárok, vállalkozások, civil szervezetek számára pedig hivatalos ügyeik elektronikus úton történő intézésének, az állam az ügyintézésben közreműködő szerveinek többszörös elérési lehetőségét. Az elektronikus közszolgáltatások kialakításának feltételrendszerét egy egységes, átfogó, a jelenleg fennálló irányítási és koordinációs hatásköri átfedéseket felszámoló elektronikus közszolgáltatási törvény formájában volt szükséges rendezni.

A szabályozás alapvető jellegéből (az elektronikus közszolgáltatásokra vonatkozó keretszabályok kialakítása) adódóan a törvény egyrészt csak az alkalmazás szempontjából legszükségesebb fogalmak meghatározására, a közszolgáltatási struktúra, a folyamatok legalapvetőbb, garanciális szempontból törvényi szabályozást igénylő kérdései lényegi elemeinek rögzítésére törekszik, másrészt viszont biztosítja a részletszabályok rendeleti szintű megalkotásához szükséges felhatalmazásokat. Kormányrendelet határozza meg az elektronikus közszolgáltatások együttműködésével, az általuk működtetett informatikai rendszerek együttes működtetésével kapcsolatos részletes szabályokat és a központi rendszer működésével, szolgáltatásainak igénybevételével összefüggő részletes informatikai biztonsági, adatbiztonsági követelményeket, a központi rendszerhez való csatlakozás követelményeit, az e követelményeknek való megfelelés tanúsításának szabályait. A törvény az ügyfelek (felhasználók) elektronikus úton történő azonosításának, a hatósági nyilvántartásokból történő adatkérésre és adatszolgáltatásra, a központi rendszer szolgáltatásaként nyújtott központi e-irattári és e-levéltári szolgáltatásra, e szolgáltatások igénybevételére, illetőleg a központi rendszer cím használatára vonatkozó - zömében technikai természetű - részletszabályokat ugyancsak kormányrendeleti szinten teszi szabályozhatóvá.

A törvény⁴⁵ számos szempontból kiegészíti a Ket. az elektronikus hatósági ügyintézésre vonatkozó, az eljárási törvény módosításával amúgy is átfogóan érintett szabályait. Az elektronikus közszolgáltatás igénybevételének összefüggésében (pl. azonosítás, biztonságosság, informatikai rendszerek együttes működtetése) a Ket.-re épülő korábbi szabályozási modell helyébe lép.

45 2009. évi LX. törvény a elektronikus közszolgáltatásról, amely egyidejűleg hatályon kívül helyezi a 182/2007. Korm. rendeletet.

ZÁRSZÓ

Az Elektronikus-kormányzat-központ az ezredfordulót követő első évtized emblematikus szereplőjének bizonyult az e-közigazgatás hazai megalapozását illetően. Jól jellemzi az időszak dinamikusan változó (kaotikus) kormányzati szerkezetváltásait, hogy a maga öt évével a leghosszabb ideig kitartó, változatlan formában, de változatos hatáskörrel működő szervezet a hazai kormányzati informatika területén. Az EKK mint szervezet ugyanakkor mindvégig a politikai vezető (kormány megbízott, kormánybiztos) égisze alatt működött, és mint ilyen – beleszámítva a közvetlen jogelőd és jogutód tevékenységét is – a 2002 és 2010 közötti kormányzati ciklusokhoz kötődött. Ebben az időtávlatban még markánsabban kirajzolódnak a fragmentált szakpolitikai koordináció tektonikus mozgásai, amennyiben a kezdetben kétfejű szakpolitikai irányítás először 2006-ban, majd 2008-ban fokozatosan megszűnt, és egységes kormányzati arcélt kapott.

A részletesen taglalt szervezeti jogállási és hatásköri inkonzisztencia ellenére kijelenthető, hogy ebben az időszakban Magyarország felkerült az elektronikus közszolgáltatások kínálatának európai térképére, logikai rendszerbe foglalták az e-közigazgatási vívmányok fejlesztésének jogi és infrastrukturális keretét, és a lakosság körében is megkezdődött az online ügyintézés térnyerése. Ebben természetesen szerepet játszottak e fejezetben említett szervezeteken kívül az egyes szakigazgatási rendszerek működtető hivatalai és fejlesztő-üzemeltető vállalkozásai egyaránt. Az EKK megítélésében tehát elsősorban a kormányzati informatikát koordináló szerepkörének teljesítménye tehető mérlegre. Ha kifejezetten az EKK-ra szűkítjük le vizsgálódásunkat, akkor két időszakot különböztethetünk meg: a 2006-ig tartó, illetve a 2007-től induló periódust.

2006 előtt

Összkormányzati koordinációs tevékenységeinek ellátását minden időszakban támogatták a különböző bizottságok, így kezdetben a KIETB és az EKOB. A bizottságok által elfogadott ajánlások, szabványok a kormányzati informatika egy-egy részterületének puha szabályozóiként igyekeztek a közigazgatási informatikai fejlesztéseket és kapcsolódó tevékenységeket egy mederbe terelni. A szakigazgatásokon átívelő stratégiai célok közül kiemelendő az E-kormányzat Stratégia, valamint az Európai Bizottság közleményében rögzített, az elektronikus kormányzás keretében a polgárok és vállalkozások számára nyújtandó 12, illetve 8 alapvető szolgáltatás elektronizálásának megvalósítása. Ahhoz, hogy a 20 szolgáltatás valóban az elvárt szinten működjön, 2005-ben számos közmű jellegű fejlesztés vált szükségessé, amelyek közül az azonosítást, az intézményi háttérrendszerek kialakítását, az ügyleírások, formanyomtatványok közzétételét kellett biztosítani egy központi portálon. Míg előbbieket sikerült is bevezetni, addig a valóban teljes körű elektronikus ügyintézéshez elengedhetetlenül szükséges elektronikus díjfizetési technikai

feltételek megteremtése az EKK életében már nem tudott megvalósulni. Ennek ellenére az EU 20 szolgáltatás érettségi színvonalát vizsgálva Magyarország a tagországok versenyében a középmezőny elejére került.

Az időszak legfőbb kodifikációs feladatát a szolgáltató állammal összefüggő elektronikus szolgáltatások jogi akadálymentesítése jelentette, amely a Ket. elfogadásával meg is indult. A Ket. által definiált Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer (KR) felügyeletének és üzemeltetésének felelőssége pedig az EKK-hoz került. A KR részeit képező Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat (EKG), a Magyarország.hu kormányzati portál és az azonosítást lehetővé tevő Ügyfélkapu, kiegészülve a Kormányzati Ügyféltájékoztató Központ és ügyfélvonal tájékoztató szolgáltatásaival adták meg az e-ügyintézési szolgáltatások fundamentumát. Az EKK aktívan bekapcsolódott az európai szintű együttműködési programokba, a páneurópai e-kormányzati szolgáltatásainak nyújtását célzó projektekbe (pl. IDABC).

Bár kevesebb hangsúllyal, de ebben az időszakban is zajlott az EU támogatások lehívására irányuló tervezési-döntéshozzájárulási folyamat, amely az NFT-II. (NSRK) komplex e-közigazgatási programjainak ágyazott meg. 2006 első félévére az EKK a stratégiai tervezési folyamat egyik kulcsszereplőjévé vált.

2006 után

Amint azt szintén nyomon követhettük a fenti fejezetekben, az informatika és az infokommunikáció tekintetében a 2006-2007. évi kormányzati szerkezetátalakítást követően 2008-ban újabb hatásköri módosításra és feladatát-csoportosításra került sor. Ennek értelmében a közigazgatási informatikával kapcsolatos feladatok ellátásának irányítását a kormánybiztos útján látják el. További adoptálás keretében az elektronikus hírközlés szabályozása is a Miniszterelnöki Hivatalhoz került. Ezzel párhuzamosan fejlődött ki egy olyan „kormányzati back-office”, amely többbezzres apparátus irányításával bízta meg az EKK-t: a KEKKH, NIIFI, KD Zrt., Neumann János Digitális Könyvtár és Multimédia Központ és a Puskás Tivadar Közalapítvány.

A szakterület hatékony koordinálására a korábbi tagolt bizottsági struktúra helyén létrejött a KIB, amely már az önkormányzati informatikai feladatokat is magára vállalta. Az önkormányzatok a központ által diktált tempót a digitális állam terjesztésében nem tudták tartani, és ebben nem segítettek sokat a szigetszerű fejlesztéseket produkáló GVOP pályázatok. Ennek az időszaknak is megfigyelhetők a gondosan megtervezett, ám megvalósításba nem lépő fejlesztési projektjei. Ilyen volt az ASP projekt, amely az önkormányzatok számára költséghatékonyabb alkalmazásszolgáltatás megosztását ígerte. Az államigazgatási regionalizációval összhangban az újonnan alakult regionális államigazgatási hivatalok e-közigazgatási és informatikai tevékenységének koordinálása is az EKK feladatköréhez települt, ám az intézmény átmeneti jellege okán is a MeH ezirányú törekvései tulajdonképpen elvesztették a muníciót.

A korábban létrehozott KR infrastruktúra bázisán (1700 intézményi telephely az EKG-ba kötve, 32 millió szolgáltatás-használat, 800 ezer ÜK regisztrált felhasználó) a szolgáltatások szaporodásnak indultak, az egyes ágazatok rendre fejlesztettek szolgáltatásokat, szakrendszereiket, amely tovább fokozta az elektronikusan nyújtott közszolgáltatások rendszere törvényi szintű rendezésének szükségét. 2009-ben elfogadásra is került az elektronikus közszolgáltatásról szóló törvény és a kapcsolódó végrehajtási rendeleti csomag, amelyek azonban az érdemi végrehajtási szakba már nem léphettek.

A korábbinál jóval bőségesebb uniós strukturális forráskeret megteremtette a (történelmi) lehetőségét az önálló E-közigazgatási Operatív Program (EKOP) elfogadtatásának, melynek kidolgozásában az EKK is részt vett. A 2007-13-as támogatási periódusból az első kettő kétéves akcióterv és azok nyomán elinduló fejlesztési projektek esnek még a retrospektív elemzésünk határai közé. Az EKK ezen projektek esetében szintén elsősorban a kontrollfunkcióit gyakorolhatta, hiszen saját projekt kedvezményezettjeként nem említhetjük. Kiemelt projektek gazdáiként természetesen az alárendelt szervezetek többsége részesült EU támogatásban.

Az EKK és az általa fémjelzett periódus eredményeit főleg abból a perspektívából kihívás értékelni, amelyben már „tudjuk”, hogy az elektronikus közigazgatás-közszolgáltatás újra több kormányzati szereplő párhuzamos felelősségébe tartozik, hogy a Központi Rendszer hegemon szerepére építő logikai keretek megszűntek, a kapcsolódó jogszabályok hatályukat veszítették, az EKOP mérsékelten tudta csupán teljesíteni eredeti célkitűzéseit, maga a szervezet pedig szakértői kapacitásával lassan a „jogutódokba” forgácsolódott. A kihívás érzését nyilván az szolgáltatja, hogy egy pozitív eredményeket produkáló szakpolitikai működés és a szerző véleménye szerint (a fent taglalt inkonzisztencia ellenére) hatékony szervezeti működést kellene szembeállítani azzal a ténnyel, hogy öt év elteltével vajmi kevés eredmény maradt fent ebből az időszakból, amit egyértelműen az Elektronikus-kormányzat-központ tevékenységének tudhatunk be.

E fejezet írásakor és a mögöttes kutatás során többször is felsejlett előttem a Volt egyszer egy vadnyugat c. filmtörténeti opus magnum, amely egy bealkonyuló régi és egy rohamosan közeledő új világ határán játszódik. A kormányzati informatika mint az egyik legfiatalabb szakpolitika elmúlt évtizedbeli útkeresése bár nem zökkenő- és konfliktusmentesen, de lerakta az alapjait a közigazgatás digitális megújításának, talán egyszer ezt az időszakot hívják majd „az e-közigazgatás hőskorának”.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ficzere (szerk.) (2005) Magyar Közigazgatási Jog - Általános Rész, Budapest: Osiris
- Hajnal, Gy. – Krisztián Kádár (2015) Organizational Autonomy and Political Control of Hungarian Governmental Agencies – The Case of the Government's ICT Policy, In: de Vries – Nemec (eds) Implementation of New Public Management Tools: Experiences from transition and emerging countries, Bruylant
- Hinssen, P. (2010) The New Normal, Gent: Mach Media NV
- Kuhlmann-Wollmann (2014) Introduction to Comparative Public Administration – Administrative systems and reform in Europe, New York: Edward Elgar
- Lapsánszky, A. (szerk.) (2014) Közigazgatási jog II. kötet - Fejezetek szakigazgatásaink köréből, Wolters Kluwer
- Müller, Gy. (2009) A kormány és struktúrája, kormányzati viszonyok 1988 és 2008 között, In: Sándor-Stumpf-Vass (2009) Magyarország Politikai Évhuszadkönyve: A magyar demokrácia kormányzati rendszere (1988-2008), DKMKA
- Müller, Gy. (2010) A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztési irányai (1990-2009), In: Közjogi Szemle 2010/1. szám
- Perez, C. (2002) Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages, Edward Elgar
- Verhoest, K. et al. (2011) Government Agencies: Practices and Lessons from 30 countries, Palgrave Macmillan
- Z. Karvalics László (2008) Digitális Kori Kormányzás, Demos

Futó Iván, Csekei Tóth Károly¹

E-KORMÁNYZAT AZ APEH INFORMATIKÁJA SZEMSZÖGÉBŐL 1998-2010 KÖZÖTT

BEVEZETÉS

Ebben a fejezetben áttekintjük az APEH 1998-2010 közötti informatikai tevékenységét, amivel a Hivatal súlyának megfelelően, jelentős mértékben járult hozzá a magyar e-közigazgatás fejlődéséhez. A jobb érthetőség kedvéért visszanyúlunk korábbi időszakokra is.

A fejezet négy részből áll: kísérlet a korszerű adóhivatal megteremtése (AKP), az APEH informatikai rendszereinek korszerűsítése (IRKA), a központosított informatikai szervezet létrehozása (ahol kitérünk a humán és pénzügyi erőforrások kérdéseire is) és az elektronikus adóztatás megteremtése Magyarországon. Természetesen ezek időben átfedő folyamatok voltak, de eltérő tartalmuk miatt, külön kezeljük őket.

Amikor egy nagy intézmény informatikáját vizsgáljuk, figyelniünk kell arra, hogy minek tekinti a menedzsment/felügyeleti szerv az informatikát. A vizsgált periódusban, érdekes módon, markánsan különbözött a kormányzati hozzáállás a Hivatal informatikájához, ami a finanszírozásban is megnyilvánult.

A lehetséges változatok: az informatika, mint költséghely – Pénzügyminisztérium 1998-2000, 2002 - 2006; az informatika, mint az üzleti folyamatok kiszolgálója (2007-2010); az informatika, mint az új megoldások ösztönzője – Pénzügyminisztérium 2000 – 2002, APEH menedzsmentje 2000 – 2005.

Az APEH informatikai szervezetének vezetői az 1998-2010 közötti időszakban Kalmár István elnökhelyettes (1998-2000, 2010), Futó Iván (2000-2006) elnökhelyettes, Polgár Péter (2006), Csekei Tóth Károly SZTADI² igazgatók (2007-2008), Oláh István elnökhelyettes (2009), Jacsó Tamás elnökhelyettes (2009-2010) voltak.

¹ Köszönetet mondunk Jacsó Tamásnak és Oláh Istvánnak a fejezet megírása során nyújtott segítségéért.

² APEH Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézet.

AZ ADÓIGAZGATÁS KORSZERŰSÍTÉSE VILÁGBANKI PROJEKT - AKP (1992 -2001)

„Hibátlanul elkövettek minden hibát”³

A Világbank által társ-finanszírozott projekt megítélése mindig is vita tárgya volt az APEH-en belül. Az 1992-ban, eredetileg az adóigazgatás szakmai korszerűsítésére és annak informatikai támogatására indított projekt fokozatosan egy informatikai projektté alakult, elvesztvén eredeti célkitűzéseinek jelentős hányadát, miközben a Hivatal menedzsmentje sem fordított különösebb figyelmet a projektre. A projekttevékenységek ténylegesen 1999 végéig tartottak, azonban a hivatalos lezárásra 2001-ben került sor.

Az APEH informatikai rendszere az AKP indulásának idején

1988-ban a személyi jövedelemadó bevezetésének következtében jelentősen megnövekedett az elsőfokú adóhatóság feladata - a hivatalra pedig milliós nagyságrendű bevallás átvételi, nyilvántartási feladata hárult - majd az adóköteles jövedelem utáni adót az adózó folyószámláján elő kellett írni, ezért az *APEH területi szervei (!) saját erőből kezdtek programrendszerek kialakításába.*

A hivatal szempontjából legfontosabb alapnyilvántartások az *Adóalany-nyilvántartás és az Adófolyószámla vezetés* a PSZTI Siemens számítógépén, BS2000 operációs rendszer alatt kerültek kialakításra. A tárolt adatok frissítése, aktualizálása heti, esetenként kéthetenkénti gyakorisággal történt. A rendszer lassúsága és a karbantartás késedelme miatt ezek a központi nyilvántartások gyakran nem a valós képet mutatták, ami különösen az adófolyószámla egyeztetéseket nehezítette.

Az igazgatóságok és felügyelőségek *további egyedi rendszereket* dolgoztak ki saját, vagy általános, hivatali használat céljára DSM (Digital Standard Mumps) adatbázis kezelő rendszer alkalmazásával VMS platformon. Ilyen volt a Bevallás feldolgozó programcsomag, amelyet idővel minden igazgatóságon alkalmaztak, az *Ügyirat-nyilvántartó program*, ill. az adóellenőrzés eredményességét támogató *Revízió-követő információs rendszer.*

Az Adóigazgatás Korszerűsítése Projekt⁴ (AKP)

Az APEH 2001-ben Közép Európa informatikailag legjobban kiépített adóhivatala volt, ahol a legfontosabb szakmai funkciókat funkcionálisan megfelelő programrendszerek támogatták. Az APEH informatikai rendszerei alapvetően két kategóriába voltak sorolhatók: megyei és központi rendszerek.

A megyei alkalmazói rendszerek fejlesztésére az AKP-nak közvetlen hatása nem lett. Alapvető fontosságú volt azonban az 1993-ban végrehajtott me-

³ Sherlock Holmes.

⁴ Futó Iván: Az AKP - Adóigazgatás Korszerűsítése Projekt zárójelentése, 2001. november.

gyei eszközfejlesztés - hardver és szoftver -, melyet viszont az AKP keretében hajtottak végre. Ez adta meg a lehetőséget a megyei alkalmazások fejlesztésére. Talán egyetlen elkészült AKP-s alkalmazást lehetne a megyei rendszerek közé sorolni, az ESKORT helyszíni ellenőrzést támogató programot.

Más a helyzet a központi alkalmazásoknál. Itt alapvető változásokat hozott az AKP. Mindenekelőtt, a Siemens-es, BS2000-es technológiát, mely nem felelt meg az Y2K előírásoknak, kiváltotta egy Hewlett-Packard (UNIX-os) technológia. Bár végül is maga a beruházás már nem az AKP finanszírozásával történt (az APEH nem vette igénybe az erre rendelkezésre álló világbanki pénzeket) a technológia meghonosítását és az alkalmazások egy részét még az AKP keretében fejlesztették ki. Ezek a központi alkalmazások a relációs adatbázison működő FOK2P pénzforgalmi rendszer, a FOK2 elosztott folyószámla nyilvántartóból APEH finanszírozással létrejött CAJF központi folyószámla rendszer, egyes központi adóalany nyilvántartó rendszerek (pl. MBANK), a SAS -alapú VIR vezetői információs rendszer és végül ide lehet sorolni a SAS-ban megvalósított központi bevallásfeldolgozó rendszert is, amely ugyan nem AKP projektként készült, de az AKP által beszerzett és meghonosított SAS technológián alapul.

Mind a megyei, mind pedig a központi rendszerek használták az AKP keretében megvalósult hálózati infrastruktúrát. Ez az infrastruktúra akkor korszerű helyi és nagyávolságú hálózati rendszert jelentett. Helyi szinten (LAN) egységes kábelezési rendszert építettek ki az adat és hangátvitel céljára mely a munkaállomások számára 10 Mbps sáv szélességet, míg a szerverek hálózati csatlakoztatásához 100 Mbps sáv szélességet biztosít. Nagyávolságú hálózati szinten (WAN) a létrehozott infrastruktúra biztosította a teljes adatátviteli hálózatban az azonos kommunikációs protokoll (IP) használatát és megteremtette az adatátviteli sáv szélesség növelésének lehetőségét a megyei hivatalok felé a fő és tartalék adatátviteli utakon. Ezzel az APEH-ben olyan nagyávolságú hálózati architektúra jött létre, ami lehetővé tette adatbázisok gyors elérését, egységes levelezési rendszer bevezetését valamint az infrastruktúra-menedzsment egységes alapra helyezését.

Az új eszközök közül a legfontosabbak a korszerű operációs rendszer (UNIX), a relációsadatbázis-kezelő (Ingress), az ügyviteltervező (ARIS), a workflowrendszer (STAFFWARE), a tervező-modellező eszköz (I-CASE) és a SAS programcsomag volt. Az AKP tervezésre, projektmenedzselésre és minőségbiztosításra a magyar kormányzat által ajánlott SSADM és PRINCE módszereket alkalmazta. Itt kell megemlíteni az AKP által megvalósított elektronikus bevallási rendszert is, amely szintén egy új és korszerű technológia volt.

Az AKP-s fejlesztések zöme UNIX alapon történt. Mivel azonban a fejlesztések programozási része szinte kivétel nélkül külső alvállalkozókkal készült, az a furcsa helyzet állt elő, hogy az APEH-ben a UNIX-hoz csak alapszinten értő szakemberek voltak a projekt befejezésekor, akiknek a tudása még a rendszerek üzemeltetéséhez sem volt elegendő. Ez az APEH-nek jelentős többletköltséget okozott, mivel az üzemeltetéshez külső szakértőket kell igénybe vennie, amíg a megfelelő tudás ki nem alakult az APEH-en belül.

Miközben az AKP egyik alapvető eredménye a ma használatos korszerű relációs adatbázis technológia megvalósítása az APEH-ben, az AKP-nak talán a legfájóbb pontja az Ingress adatbázis-kezelő megvétele és használata volt. Az Ingress-t ugyanis az évtized végére gyakorlatilag már nem fejlesztették, nem igazán tartották karban és nem volt megoldott a megfelelő támogatása sem. Elég talán, ha csak arra utalunk, hogy az Ingress fejlesztője a 14000 dolgozót foglalkoztató Computer Associates mindössze 50 fejlesztőt allokált az Ingress-hez. Amennyiben ezt összevetjük pl. az ORACLE akkori 8000 fejlesztőjével, azonnal látható a különbség. Az APEH akkori mindennapi tapasztalata alapján ma már nyugodtan kijelenthetjük, hogy az Ingress alkalmatlan volt olyan nagyméretű rendszerek biztonságos kezelésére, mint az APEH központi folyószámla nyilvántartó rendszere és az ahhoz kapcsolódó további rendszerek. Még az AKP idején, 1996-ban felmerült az Ingress lecserélése Oracle adatbázis kezelőre. Akkor ez a döntés nem született meg, bár abban az időben még csak egyetlen rendszer, a FOK2P használta az Ingress-t. Amikor 1998. év végén megszületett a döntés az elosztott adatbázisokról a központosítottá váló áttérésre – az AKP ugyanis eredetileg elosztott adatbázisokkal kívánta megvalósítani az APEH-os alkalmazásokat –, újból előkerült az Ingress lecserélésének gondolata. Ezt azonban akkor nem lehetett megvalósítani, mivel a folyószámla nyilvántartó (FOK2) fejlesztése már igen előrehaladott állapotban volt, és ennek módosítása centralizálttá, már magában is igen kockázatos volt, tudván, hogy a rendszernek 1999. augusztusára működő képesnek kellett lennie. Az APEH által használt Siemens-es folyószámla rendszert ugyanis, várva az AKP által készítendő új folyószámla rendszerre, már nem tartották karban, valamint maga a Siemens-es világ sem felelt meg az Y2K által támasztott követelményeknek, így kellett váltani. Ezért nem lehetett a projektet még tovább veszélyeztetni egy adatbázis-kezelő váltással is. Így 2000-ben, az Ingress minimálisan elfogadható működési szinten tartása mellett, elkezdődött az Oracle-ra történő áttérés projektjének szervezése⁵. Ez kilenc alprojektet jelentett, egy évre volt tervezve és folyamatosan 70-90 főt igényelt, továbbá gyakorlatilag egy évre visszafogott minden további lényeges informatikai fejlesztést. Tanulva az AKP-ből ahol a know-how a külsős vállalkozóknál maradt, az áttérést APEH-es dolgozók végezték, külsős szakértők támogatásával. Az áttérés költsége több száz milliós nagyságú lett (pl. licencek, külső szakértők), de határidőre sikeresen befejeződött.

Egy másik fájó pontja volt az AKP-nek az irodaautomatizálás megvalósításához használható Aris és Staffware szoftverek problémája. A Staffware-t az APEH a továbbiakban képtelen volt használni, annak ellenére, hogy 1600 licencet vett. Az APEH teljes szervezetét átfogó irodaautomatizálási

5 2001 novemberében egy APEH-os delegáció járt az ír adóhivatalban az elektronikus bevallási rendszer tanulmányozására. Az ismertetés az ilyenkor szokásos rendben folyt, mindaddig, amíg ki nem derült, hogy az APEH-ban lezajlott egy migrációs projekt. A delegáció azonnal fontossá vált és kérték, próbáljuk meggyőzni a felügyelő bizottságukat (board), hogy ők is hagyják térjenek át az Oracle-ra. (Egyébként kiderült, hogy volt más olyan terület is, ahol jobban álltunk).

AKP-s alprojekt egyike azoknak, melyekről már induláskor látszott, hogy megvalósíthatatlan. Egy akkora szervezetet mint az APEH, egy év alatt átszervezni 100 millió Ft-os költségből lehetetlen. Erre legalább 2-4 év és egy nagyságrenddel több pénz kell. Az alprojekt nem is jutott túl a logikai terv szintjén, saját becslése szerint a feladat 20%-át tudta megvalósítani. Ennek ellenére beszerzésre került több százmillió Ft-ért, a Staffware workflow-rendszer.

Az I-CASE tervezőeszközt az Ingress-hez vette az APEH. Az Ingress-ről korábban már szoltunk. Az I-Case-ről még annyit kell megjegyeznünk, hogy ellentétben a szokásos 4G-s tervezőeszközökkel, nem lehet belőle programot generálni az Ingress alkalmazásokhoz. Ennek ellenére az APEH használta programfejlesztésnél tervezésre és dokumentálásra (SZTADI, Pillér Kft.) Az Ingress-el együtt le kellett cserélni.

A SAS programcsomag viszont maradéktalanul beváltotta a hozzá fűzött reményeket. Annak ellenére, hogy használata költséges, a megvalósított vezetői információs rendszer jól támogatta a tervező és elemző munkát. A technológia az APEH-en belül ismert és kézben tartott volt, ami lehetőséget biztosított további alkalmazások fejlesztéséhez.

Az informatikai rendszerek tervezésre, dokumentálásra, projektirányításra, és minőségbiztosításra a magyar kormányzati rendszereknél az SSADM és a PRINCE módszertanok voltak az ajánlottak. Az AKP egyik valóban pozitív eredménye ezeknek a módszertanoknak a meghonosítása volt. Köztudott azonban, hogy az SSADM előírásainak pontos betartása hihetetlen mennyiségű dokumentációval jár, amely könnyen áttekinthetlenné teszi a projektet. Azzal, hogy az AKP megpróbálta szó szerint betartani az előírásokat, sokakat elriasztott a módszertanoktól. Ennek ellenére alapvető fontosságú, hogy ezek a módszerek elterjedtek a gyakorlatban, elsősorban a SZTADI-ban és a Pillér Kft.-ben, mivel jó keretet adtak minden újonnan indítandó projekthez és ma már szinte automatikusan ismertek azok a lépések, melyek egy projektszervezet létrehozásához és működtetéséhez szükségesek. A feladat most az lett, hogy egyszerűsítsék az előírt tevékenységeket és dokumentumokat, csak a valóban legszükségesebbek maradjanak meg.

Az AKP keretében kísérleti jelleggel elkészült a nagy adózók számára egy elektronikus EDI alapú ÁFA-bevallási rendszer. A rendszer elterjedését akkor még gátolta az elektronikusokirat-törvény hiánya. Ez bonyolította a hitelesítés folyamatát. Ennek ellenére az alprojektet folytatva, 2002. első negyedében elkészült a rendszer korszerűsített, webes alapú változata és az év folyamán további bevallástípusokkal is bővült a rendszer.

Végül összefoglalásul elmondható, hogy az AKP húsz alprojektjéből ötöt sikerült átvenni és továbbfejleszteni az évek során.

INFORMATIKAI RENDSZEREK KORSZERŰSÍTÉSE AZ APEH-BAN PROJEKT (IRKA)

*„The real difficulty lies not in developing new ideas
but in escaping from the old ones”⁶*

Talán freudi elszólásnak is tekinthetjük egyes informatikus kollégák részéről a következő idézetet „Az APEH informatikai elnökhelyettese 2002. év elején elhatározta az APEH igazgatósági rendszereinek korszerűsítését.”⁷

Valójában az előzetes bejelentés 2001 februárjában megtörtént a rendszeres éves informatikai rendezvényen, Siófokon, ahol az informatikai vezetők és munkatársak találkoztak az igazgatósági és megyei szakmai vezetőkkel és azok munkatársaival, és előadások, panel beszélgetések keretében vitatták meg az éves és stratégiai jelentőségű feladatokat. Az, hogy várhatóan a stratégiai adatbázis-kezelő az Oracle, a központi operációs rendszer az Unix, a megyei pedig az akkori tervek szerint a Windows NT lesz, nagy megdöbbenést okozott.

Volt egy alapvetően technikai oka is a korszerűsítés szükségességének; előre láthatóan 2005 szeptembere után már nem lett volna olyan környezet, melyben a DSM-es adatbázis kezelő működni tudott volna. Mivel az AKP nem oldotta meg az APEH informatikai rendszereinek korszerűsítését, szükségessé vált egy új projekt indítása.

Az IRKA már eredetileg is technológiai („informatikai”) projektként indult, melyet alapvetően háromfázisúra terveztünk: Döntés Előkészítő Projekt – DEP; Előkészítés – IRKA I; Megvalósítás – IRKA II. Az IRKA II. további elemekre bomlott: a kidolgozott szabványok bevezetése; a fejlesztési architektúra átalakítása; az alkalmazások újratervezése, optimalizálása és elkészítése az új környezetben; az informatikai szervezet átalakítása. Célként került kitűzésre a részben központi, részben megyei funkciók egységes központi rendszerbe történő integrálása. Adatbázis kezelőnek két rendszer jöhetett szóba: a Caché és az Oracle.

A Caché a DSM⁸ korszerű változatának tekinthető, nagy előnye volt, hogy a DSM/DASL rendszerek viszonylag kis erőfeszítéssel tehetők át Caché-ba funkciómódosítás nélkül, így korszerű gépeken és operációs rendszerek alatt is tudtak volna futni.

A nagy tapasztalattal és programozói múlttal rendelkező, a megyei rendszereket fejlesztő informatikusok egyértelműen a Caché pártján álltak, míg a központi rendszereket fejlesztők az Oracle-t pártolták (a bevállásfeldolgozó, a workflow, a hatósági stb. rendszerek DSM, a folyószámla, pénzforgalom már Oracle alapúak voltak, lásd előzőekben).

A vita az alábbi kérdésekről folyt: nagyságrendekkel gyorsabb-e a hierarchikus DSM az adott feladatoknál, mint a relációs Oracle, egy központi

⁶ John Maynard Keynes.

⁷ Marosiné Schnierer Valéria, Tárca Pál: IRKA I. szakasz Projekt összefoglaló, 2003. június 27.

⁸ A DSM-et mindenképp le kellett cserélni, mivel 2005 szeptemberétől már nem lehetett beszerezni olyan konfigurációt, amin futni tudott volna.

adatbázis kezelő teljesítménye a korabeli hazai viszonyok között lesz-e akkora, mint az elosztott megyei adatbázis kezelőké, biztosítható-e az adatátvitelhez szükséges hálózati kapacitás, hiszen ebben az időben a távközlési szolgáltatások sávszélessége meg sem közelítette a mai szintet.

A megfelelő döntések megalapozására az APEH pilot projekteket indított mindhárom témában (DEP), hogy egyértelműen eldönthesse merre tovább, valamint elejét vegye a további vitáknak. Mint tudjuk, a sikeres projektnek előfeltétele az érintettek ellenállásának minimalizálása, tevékenységük célirányossá tétele.

A DEP – Stratégiai Döntés-előkészítő Pilot Projekt

A DEP projekt azért jött létre, hogy megvizsgálja az Oracle vagy Caché platformra való áttérés lehetőségét és hatásait, különös tekintettel a migráció időszükségletére, erőforrásigényére és a létrejött alkalmazás minőségi mutatóira, valamint az informatikai rendszer működőképességének folyamatos fenntarthatóságára.

A 2001. júniusban indult és november elején zárult projekt célja volt széles körű információkkal megalapozni az informatikai stratégiai döntéseket a következő részterületeken: hardver és hálózati architektúra, adatbázis-kezelő(k) kiválasztása.

A projekt működése során vizsgálta a korabeli alkalmazói rendszerek WAN hálózati igényeit, annak eldöntése érdekében, hogy az alkalmazások változatlanul hagyása mellett kialakítható-e, és milyen feltételek mellett egy központosított architektúra. Egy VMS/DSM alrendszer migrálásán keresztül vizsgáltuk az Oracle-re való áttérés lehetőségét és hatásait, különös tekintettel a migráció időszükségletére, erőforrás igényére és a létrejött alkalmazás minőségi mutatóira, valamint a működőképesség folyamatos fenntarthatóságára. A projekt során kísérletek történtek a megfelelő fejlesztő eszköz kiválasztására. Vizsgálatra került továbbá a DSM adatbázis kezelő rendszerről CACHE adatbázis-kezelőre való áttérés lehetősége. Az elsődleges cél volt, a migrációs technológia kidolgozásán túl, megfelelő tervező eszközt és fejlesztési technológiát találni a CACHE adatbázishoz. Az eredmények a bevallás feldolgozási rendszer szűkített változatán (0123. számú bizonylat feldolgozása) kerültek vizsgálatra. Végül cél volt megvizsgálni az akkori DSM alkalmazások adatainak ODBC felületen keresztüli elérhetővé tételének technológiai lehetőségét és erőforrás igényét.

A projekt során az eredeti célkitűzéseket kevés kivétellel sikerült megvalósítani. A következő döntések születtek: a stratégiai adatbázis-kezelő az Oracle⁹, stratégiai operációs rendszer a Unix, központi adatbázis szerverek

9 A Caché ellen szólt, hogy gyártója – az Intersystems – egy 200 millió USD-s „kis” cég volt. Bár a termék jó minőségű volt, a hosszú távú gondolkodás arra ösztönözött, hogy a Hivatal jövőjét ne tegyük függővé egy kis cég működésétől. Bár a DEP során kimutatták, hogy az átállás megyénként csak néhány napot vett volna igénybe, nagy kérdés volt, ha már egyszer megtörtént a platformváltás, mi a biztosíték a további váltásra.

kerülnek használatba, az átmenet folyamatos lesz 3–5 év alatt, új fejlesztés már csak a stratégiai döntések jegyében születhet. Az átmenet biztonsága érdekében 6000 Caché licenc is megvásárlásra került, arra az esetre, ha nem megy az egylépéses átmenet.¹⁰

Es egy idézet az évente megrendezésre került APEH informatikai napok stratégiát ismertető előadásából (2002. április): „a jövőben a stratégia alapján dolgozunk, a már eldöntött elvek nem képezik további viták tárgyát”.

A DEP projektnek, azon kívül, hogy eredményei alapján meg lehetett hozni a stratégiai döntéseket, további eredményei is voltak.

Az Oracle technológián alapuló pilotalkalmazások új, a Hivatalban eddig széles körben nem ismert, „bajnokokat”, kulcsszereplőket hoztak a felszínre az informatikusok közül, akik később az új rendszerek fejlesztésében nagy szerepet játszottak. Korábban az elismert informatikusok elsősorban a DMS világában jártas veszprémiek, ill. az Oracle/SAS-ban jártas budapestiek voltak, hozzájuk zárkóztak fel egri és szolnoki kollegák. Az igazsághoz tartozik, hogy a stratégiai döntéseket követően a „veszprémiek” is gyorsan megtanulták az új technológiát és több alrendszerrel már ők készítették el.

Az IRKA I - előkészítő - szakasz

Az informatikai szakterület 2002. évi kiemelt feladatai közül, többek között, az alábbiak voltak kiemelve:

1. Meg kell kezdeni az igazgatósági alkalmazások adatbázis-kezelő és operációs rendszerének kiváltását.
2. Minden új fejlesztést az „egységes platformon működő, centralizált rendszer” elvének figyelembe vételével kell végrehajtani.
3. Ki kell dolgozni az egységes centralizált rendszerben történő fejlesztések összehangolásának szervezeti kereteit.
4. Ki kell dolgozni, majd be kell vezetni a valamennyi fejlesztés esetében kötelező érvénnyel használandó egységes technológiát, és meg kell valósítani a standard fejlesztőeszközök igénybevételét.
5. Mindezek érdekében biztosítani kell valamennyi informatikus munkatárs (fejlesztők, üzemeltetők, műszakiak) megfelelő színvonalú oktatását, folyamatos képzését.

A feladat megoldását két fázisban kívánta az informatika megvalósítani: előkészítő szakasz, megvalósítási szakasz.

Ebben a pontban az előkészítő szakaszcól lesz szó, melynek konkrét feladatai a következőkben kerültek kijelölésre:

1. Az egységes, karbantartható, jól adminisztrálható és üzemeltethető, valamint egyúttal a felhasználói igényeket magas szinten kielégítő számítástechnikai környezet kialakításának megtervezése;

¹⁰ Komoly vita tárgya volt, hogy az átállás egy vagy két lépésben történjen. Az egy lépéses változat a DSM – Oracle volt, míg a kétlépéses a DSM – Caché (megyei platformon, újrakódolás nélkül) – Oracle. (Illetve a DSM további használata is a Caché licencek megvásárlásával lett jogszerű.)

2. A teljes APEH alkalmazás-paletta feltérképezése és szükség szerinti átrajzolása;
3. A fejlesztési folyamat minőségének, megismételhetőségének, dokumentáltságának javítása;
4. Az üzemeltetés munkájának korszerűsítése és áttervezése, általános szabványok kialakítása, az országos rendszer felügyeletére vonatkozó ajánlások megfogalmazása.

Az IRKA előkészítő szakasza 2002 márciusában indult, és eredeti tervei szerint 2002 októberében ért volna véget. A módosított tervek szerinti befejezési dátum 2002. december 15. volt.

Néhány újonnan kifejlesztendő alkalmazás a következő volt: ABEV – Nyomtatványtervezés, ANYEL – Adóalany nyilvántartás előkészítés, APEH Internet, BEVFELD - Bevallási adatok adattárháza, DOKU - Dokumentum kezelés, EET - Ellenőrzést és elemzést támogató adattárház, ELJAR - Eljárási rendszer, FSZELO - Folyószámla könyvelés előkészítés, INFSZB - Batch információszolgáltatás, INFSZO - Online információ szolgáltatás, JOGOS - Jogosultság kezelés, KODSRV – Kódszerver, KSZNY - Közzszolgálati nyilvántartás, KULKAP - Külső kapcsolatok kezelése, NYENYI - NYENYI adatlapok kezelése, NYOMDA - Nagytömegű nyomtatás előkészítés és adminisztrációja, PF – Pénzforgalom, UANY – Adóalany nyilvántartás, UBEV – Bevallás feldolgozás, UCAJF - Folyószámla kezelés, UIMPK - Informatikai feldolgozás adminisztrációja, UKON - Kontroll feldolgozás, UMETA - Meta adatok kezelése.

Az új alkalmazástérkép figyelembevételével részletes átállási tervet kellett készíteni, amely tartalmazta a rendszerek átírásának ütemtervét és erőforrástervét, valamint ki kellett dolgozni az átmeneti időszakra vonatkozó működési tervet.

Ahhoz azonban, hogy ezeket az alkalmazásokat meg lehessen valósítani, jelentős oktatási kapacitást kellett igénybe venni. Az APEH közel 100 millió Ft-ot költött munkatársainak különböző szintű és tárgyú oktatására¹¹.

IRKA II a migráció megvalósítása

Már korábban el kellett volna mondani, hogy a migráció az APEH menedzsmentjének teljes támogatásával az előre meghatározott stratégia mentén zajlott, annak 2001-ben történt bejelentése és 2005 májusa között (elnökök: Vida Ildikó, Király László György; elnökhelyettesek: Varga Árpád, Vámosi-Nagy Szabolcs, Kiss Ferenc).

A tényleges migráció az alprojektek felállítása után, a megvalósíthatósági tanulmányok elkészítésével, gyakorlatilag 2003 szeptemberében indult el. A migrációs projekt 12 alprojektre lett lebontva és 2006 áprilisában a tervezett véghatáridő 2007. év vége volt.

¹¹ Külön köszönet Halassy Bélának, aki „leküzdötte” kollegáink korai ellenállását és bevezette őket a relációs adatbázisok profi világába.

A projekt végrehajtása során folyamatosan forráshiányos volt, ami egyébként az APEH informatikájára is jellemző volt, mivel soha sem állt rendelkezésre időben és mennyiségben a szükséges pénz.

2006 elején az eredeti stratégiát felborították a PM különleges igényei. Eredetileg az egyedi adatszolgáltatásokat az ATAR (APEH Adattárház) rendszerből kívántuk megvalósítani, mely a migráció utolsó (új) eleme lett volna, miután már minden Oracle alapon működött volna.

A DSM-es megyei rendszerek heti/havi zárással működtek, a Pénzügyminisztérium igénye pedig a szinte napi adatszolgáltatás lett. Így a fejlesztők jelentős hányadát a régi rendszerek „patkolására” kellett átirányítani, félbe hagyva az IRKA aktuális fejlesztéseit.

Az IRKA II megvalósítását, az erőforrások szűkössége mellett, további hátráltató körülmény, a törvényi változások miatt kötelezően folytatott módosítások, ill. új rendszerfejlesztések voltak. Az így elkészült új alkalmazások a teljesség igénye nélkül:

1. A havi adó- és járulék bevallások esetén a bevallók köre a korábbi 60 ezres körrel egy nagyságrenddel megnövekedett,
2. Magán-nyugdíjpénztári adatok feldolgozása,
3. A munkáltatók a foglalkoztatotti jogviszony változásait az APEH-hoz jelentették,
4. Az Illetékhivatalok integrálása,
5. EU-s áfaösszesítő nyilatkozatok és az áfabevallások adatainak összehasonlítását támogató alkalmazás,
6. Nagy tömegű adatszolgáltatási kötelezettségek külső, illetve társ-szervek – PM, VP, MAK, OEP, ONYF, OMMF, Diákhitel Rt, PSZÁF stb. – felé (a rendszeres adatszolgáltatások 2006. márciusa óta a számos modult tartalmazó adattárház környezetből (ATAR) történtek; a felhasználók számára 1700 riport, valamint több száz - Discoverer alapú - jelentés volt elérhető az ATAR portálon).

A Központi Szerver Infrastruktúra (KSZI) projekt javaslatai alapján az eredeti kétrétegű helyett, háromrétegű architektúra került bevezetésre, ami az adatbázis-kezelő terhelésének csökkentését, valamint az infrastruktúra menedzselhetőségét tette könnyebbé.

A kialakított központi infrastruktúra két telephelyen, Oracle 10g R2 adatbázis-kezelővel, klaszterbe kapcsolt HP-UX operációs rendszeren működött. Az architektúra több HP 8620 Itanium szerveren kialakított Oracle adatbázisból állt. Ezekhez SUSE Linux operációs rendszert használó - HP BL20p blade szervereken kialakított - Oracle AS alkalmazásszervereken keresztül kapcsolódtak a felhasználók. Az éles környezetekkel azonos architektúrájú, és szintén háromrétegű fejlesztő és teszt környezetek (Integ, Integplus, Teszt) kialakítása is megtörtént.

Az Operatív és metacímár kialakításával elkészült az APEH teljes szervezetét átfogó címár-metacímár és távfelügyeleti rendszer (CÍMTÁR projekt).

Az infrastruktúrára vonatkozó stratégiai cél volt az ITIL - a szolgáltatás-felügyelet jól bevált gyakorlatának - APEH specifikus használata. A Service Desk projekt keretében bevezetésre került a konfigurációkeze-

lés, az incidenskezelés, a változáskezelés és a részleges problémakezelés (2007-ben a szolgáltatási igény bejelentések és hibabejelentések együttes száma több mint 100 000).

Az alkalmazott felügyeleti eszközök: HP Openview Operation, HP OV NNM, Oracle OEM, MS Active Directory, MS SMS, MS MOM, CiscoWorks.

Informatikai stratégia 2008 - 2011

Az IRKAI és IRKAII tervezési időtávja 2007-ig tartott. Így 2007-ben eljött az ideje annak, hogy a további lépések, konkrét „akciók” egy újabb stratégiai dokumentumban, kerüljenek megfogalmazásra.

A korábbi és az új stratégia alapvető célkitűzései is az igazgatósági decentralizált alkalmazások központi Oracle platformon történő korszerűsítése, az új fejlesztések Oracle platformon történő megvalósítása, valamint a központi architektúra konszolidációja voltak. A központi architektúra konszolidációja megtörtént, az új fejlesztések alapvetően a központi rendszerben készültek. Az előzőekben említett körülmények, többletfeladatok miatt az új központi rendszerek bevezetése átütemezésre szorult.

Az alábbi, az IRKAII fejlesztési eredményeire épülő projektek kerültek meghatározásra:

2010-ig sikeresen lezárult a Dokumentumkezelési rendszer bevezetése (DOKU-II), Adóalany-nyilvántartás Start (ANYK-START), Adóalany-nyilvántartás (II. szakasz ANYK-II), Adóigazgatási eljárások kezelése II. fázis (ELJAR-II), Bevallás feldolgozás korszerűsítése (UBEV), Adóhatósági adómegállapítás (ADAM-II), Illeték eljárások (VISKO), Caché migráció (CACHE, az elavult Alpha alapú VMS/DSM rendszerek és az azokon futó alkalmazások migrációja Itánium alapú VMS/Caché platformra), Egységes felhasználói felület kialakítása (EFEF), Elektronikus fizetés APEH fejlesztési feladatai (EFIZ), Adóalany centrikus modell megvalósítása az adattárházban (ACM).

2010-ben még le nem zárt fejlesztés volt az Adóigazgatási eljárások kezelése III. fázis (ELJAR-III), Ellenőrzés Korszerűsítés informatikai támogatása (EKP 2.), Adattárház adatszolgáltatás fejlesztés (ATAR-II),

Fentiekén kívül jelentős fejlesztések történtek a végrehajtás és hátralékkezelés területén (VHK projekt), valamint a részben uniós forrásból finanszírozott Rugalmas Adóellenőrzési Döntéstámogató és Adatbányászati Rendszer (RADAR) fejlesztésével egy SAS alapú integrált, adattárház alapú informatikai rendszer jött létre, amely támogatja az áfaalanyok utólagos adóellenőrzésre történő kiválasztását, egyedi kockázatelemzését, matematikai-statisztikai alapú kockázatbecslő modellszabályok kidolgozását és ezek alapján az adózók kockázati besorolását.

Az ellenőrzési munka informatikai támogatottságában fontos előrelépés volt az APEH hálózatába történő távoli, laptopról történő bejelentkezés technikai megvalósítása.

2008-ban az APEH honlapjáról elérhetővé vált az Elektronikus Árverési Felület, amely egy olyan virtuális árverési csarnok, ahol az APEH végrehajtási eljárásai során lefoglalt és birtokában lévő ingóságok, valamint ingatlanok értékesítése történik.

2008. év első felében 59 professzionális videókonferencia-rendszeri végpont üzembe helyezése történt meg, ami év végére további 4 végponttal bővült.

A 2005-től működő tájékoztatási Contact Center mellett, a 2009-ben bevezetett, az ügyfelek azonosítására alkalmas, Ügyintézői Contact Center lehetőséget biztosított egyedi ügyek intézésére is.

A KÖZPONTOSÍTOTT INFORMATIKAI SZERVEZET ÉS ERŐFORRÁSOK

Az informatikai szervezet

1998-ban az informatikai elnökhelyettes által irányított szervezet a hivatali központ országos hatáskörű főosztályaiból (alkalmazásfejlesztési – Neumann Ágnes, Ihász Katalin) valamint két üzemeltetési főosztály (Dobrovolni Tibor, Kiss Gábor), a központi rendszerek fejlesztésével (folyószámla, pénzforgalmi, vezetői információs rendszer és egyéb központi rendszerek), és ezek üzemeltetésével foglalkozó intézetből (Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézet – Kertész József), valamint a területi szervek számítástechnikai osztályainak szervezőiből, programozóiból és üzemeltetőiből állt. Az országos bevezetésre került decentralizált (klónozott) alaprendszereket (törzs, bevallás feldolgozás, eljárási rendszerek, iktatás, személyügyi rendszer stb.) a területi szervek informatikai munkatársai alakították ki központi megrendelések, jóváhagyás alapján, horizontális együttműködésben.

2003. július elsejével, a központi informatikai szervezet átszervezésével egyetlen fejlesztő (Ihász Katalin), egyetlen üzemeltető (Csekei Tóth Károly), valamint egy stratégiával és módszertannal foglalkozó (Bakonyi Tibor) főosztály került kialakításra az APEH Központi Hivatalban. Az APEH-SZTADI (Kertész József) a pénzforgalmi rendszert és a központi nyomtatási szolgáltatásokat működtette. Második lépésben, 2004. január elsején az igazgatósági számítástechnikai szervezetek régi formájukban megszűntek, dolgozók (munkajogilag is) átkerültek a központi fejlesztési vagy az üzemeltetési szakterületre.

2008-ban az informatikai elnökhelyettesi státuszt visszaállították (elnök: Szikora János; elnökhelyettesek Mogyorósiné dr. Gábor Hajnalka, Varga Lászlóné; gazdasági vezető Kiss Ferenc). A szakmai projektek felügyeletére az elnök közvetlen irányításai alá tartozó projektiroda és az elnök által vezetett ún. projekttanács jött létre.

2009-ben az informatikai stratégiai terület az informatikai elnökhelyettes közvetlen alárendeltségében visszakerült a Központi Hivatalba. Ettől az évtől a műszaki, technikai jellegű projektek felügyelete is a projektirodához tartozott. Az erőforrások felhasználásának koordinálása, a prioritások meghatározása céljából, ugyancsak az elnök irányításával ún. változáskezelési tanács alakult. 2010-től a SZTADI Informatikai Intézet néven működött tovább.

Az elektronikus adóbevallási rendszert (eBEV) az APEH 100%-os tulajdonában levő Pillér Kft (Nagy Zoltán) valósította meg. Ez egy tudatos munkamegosztás eredménye volt: a front office a Pillér Kft. feladata volt, míg a back office megvalósításáért az APEH informatikai blokkja felelt.

A Pillér Kft. 2001-ig egy igen sokszínű tevékenységi körrel rendelkező cég volt, az idegenforgalomtól a hajóépítésen át az informatikáig terjedt a palettája. 2001-től azonban ez már csak az informatikára redukálódott. 2004-ben a pénzügyminiszter a Kft. megszüntetését javasolta, amit a Hivatal elnöke be is jelentett vezetőinek. A cég megmentése érdekében, hogy a Pillért „megkerülhetetlenné” tegyék, felajánlottuk az IHM-nek, hogy a teljes rendszert, a bevallás-tervezővel együtt (ÁNYK), a közigazgatási intézmények számára ingyen rendelkezésre bocsátjuk. Az IHM ezt kedvezően fogadta, de sajnos akkor már el voltak bírálva az egyenként félmilliárdos önkormányzati elektronikus ügyintézés megvalósító pályázatok és a nyertesek nem kívánták igénybe venni (inkább mindenki egyedi megoldást készített). A miniszterváltással pedig a Pillér megszüntetése lekerült a napirendről.

Humán erőforrások

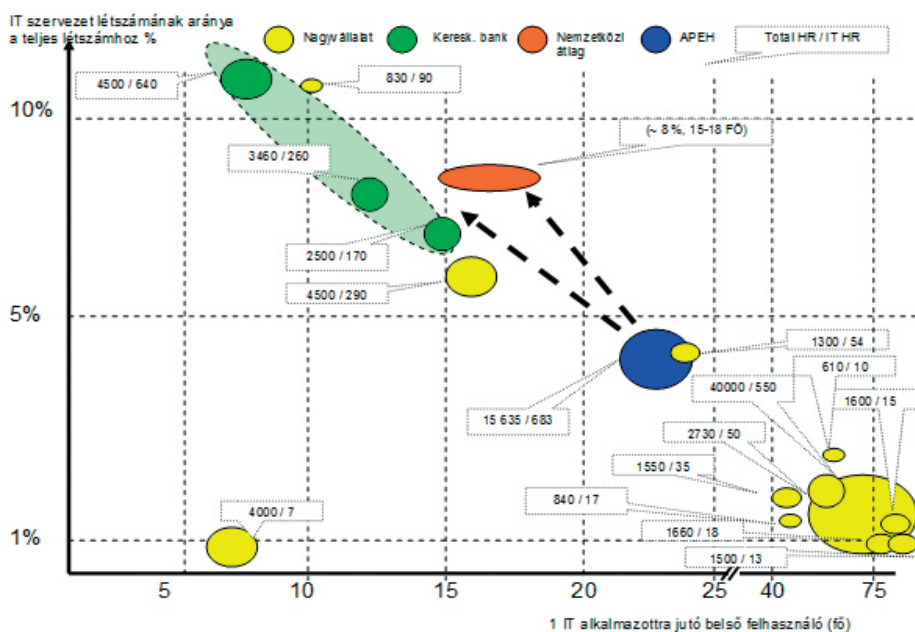
Az APEH-ban 2010-ben készült először átfogó elemzés az informatika területén dolgozó munkatársakról¹².

A felmérés a 2008-2010-es éveket öleli át, de elfogadhatóan jellemzi a korábbi éveket is.

Az APEH 2009. december 31-i engedélyezett létszáma 15 607 fő, az informatika engedélyezett létszáma pedig 840 fő volt ugyanabban az időpontban, amely az APEH teljes létszámának 5,4 %-át érte el (ez az arány alacsonyabb a nemzetközi átlagnál). Az elemzés során kizárólag a SZTADI-ban informatikai munkakörben dolgozó – nem vezető beosztású – informatikusokat vizsgálta, akik 2009-ben 566 főt tettek ki, és 21 különböző munkakörben dolgoztak. (A SZTADI-n kívül még egy 20 fős informatikai főosztály működött a hivatali központban).

Az alábbi ábra (1. ábra) szemlélteti az IT – felhasználókra vetített – létszamarány és létszámértékeit a magyarországi nagyvállalatoknál, kereskedelmi bankoknál, valamint az APEH-nál és ezek nemzetközi átlagértékeit.

¹² Balázs István, Kovács Viktória, Jacsó Balázs: Elemzés a SZTADI-ban informatikai munkakörben dolgozók személyi állományáról 2007-2009, 2010. július.



1. ábra: LÉTSZÁM ÉS LÉTSZÁMARÁNY, VALAMINT NEMZETKÖZI ÁTLAGÉRTÉKEK¹³

Az ábra az IT szervezet – teljes szervezethez viszonyított – létszámarányát hasonlítja az egy IT alkalmazottra jutó felhasználóhoz. A két szám egymáshoz viszonyított aránya alapvetően a szervezet IT intenzív feladataitól függ. Míg egy bankban általában minden dolgozó IT felhasználó, addig egy nagyvállalatnál tipikusan sok olyan fizikai dolgozó van, aki nem IT felhasználó. A szakértők¹⁴ szerint az APEH-nak a szaggatott nyíllal mutatott irányba kellene elmozdulnia.

Amennyiben olyan szervezetekhez hasonlítjuk az APEH-et, mint például a bankok, ahol a szellemi dolgozók, és így a potenciális IT felhasználók száma megközelíti a 100%-ot, akkor lényeges eltérés állapítható meg az arányokban. Ehhez még azt is hozzá kell számítani, hogy a kereskedelmi bankok tipikusan nem rendelkeznek nagy fejlesztői csapattal (core banki rendszereket vezettek be és nem saját számlavezető rendszert fejlesztettek, illetve az utóbbi évek tendenciája szerint a kisebb szatellit rendszerek fejlesztői csapatát is kiszervezték). Amennyiben a SZTADI létszámából is kiszűrnénk a fejlesztői területet, akkor az APEH-re jellemző IT létszámarányok és adatok még nagyobb lemaradást mutatnának. Ezen kívül, ha a SZTADI üzemeltetésében lévő munkaállomásokkal számolunk az alkalmazotti létszám helyett, akkor az IT szervezet egy alkalmazottjára jutó felhasználók száma is tovább növekszik.

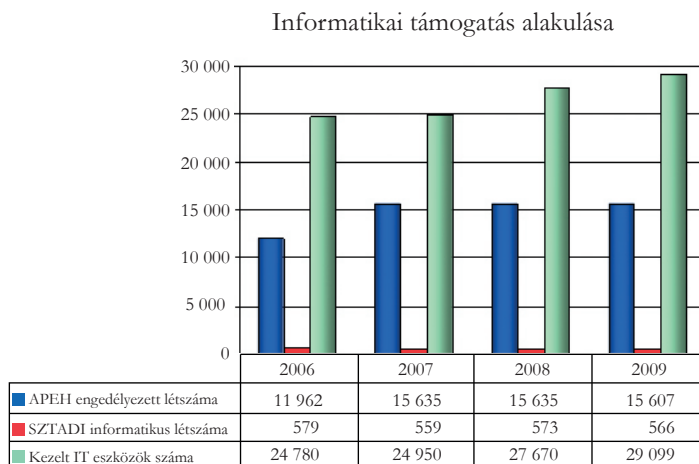
¹³ Clarity Consulting Informatikai és Menedzsment Szolgáltató Kft (2008): IT benchmarking az APEH részére az APEH SZTADI-ról.

¹⁴ Clarity Consulting Informatikai és Menedzsment Szolgáltató Kft (2008): IT benchmarking az APEH részére az APEH SZTADI-ról.

A kedvezőtlen létszamarány mellett további komoly problémát rejt az APEH IT szervezetének életkor megoszlása is. Az outsourcing tevékenységet nyújtó – magyarországi, 100 főnél több fejlesztőt foglalkoztató – fejlesztő cégek szervezetének életkor megoszlása lényegesen eltérő képet mutat az APEH-től. Ezeknél az IT szolgáltatóknál túlnyomó többségben 25-35 év közöttiek találhatók. Ez a korosztály már a könnyebben használható és széles körben elterjedt objektumorientált program nyelveket alkalmazza a fejlesztéseknél.

A SZTADI informatikusi állományának átlagéletkora ugyanis 43,6-ról 44,3 évre nőtt 2006 óta. A nők átlagéletkora 46,3-ról 48,1 évre, míg a férfiaké 41,0-ról 42,0 évre nőtt. Az APEH teljes szervezetének átlagéletkora 2009-ben 41,9 év. A szakterületek átlagéletkorait összehasonlítva megállapítható, hogy a fejlesztési szakterület átlagéletkora (2009-ben 46,2 év) jóval magasabb, mint a hasonlóan nagy létszámú üzemeltetés átlagéletkora (2009-ben 42,5 év).

A következő ábra mutatja a SZTADI-ban informatikai munkakörben dolgozók számát, az APEH engedélyezett létszámát, és a SZTADI által kezelt IT eszközök számát:



2. ÁBRA: AZ INFORMATIKAI TÁMOGATÁS ALAKULÁSA¹⁵

¹⁵ Balázs István, Kovács Viktória, Jacsó Balázs: Elemzés a SZTADI-ban informatikai munkakörben dolgozók személyi állományáról 2007-2009, 2010. július.

Pénzügyi erőforrások

Az APEH informatikája 2002-2006. között jellemzően alulfinanszírozott volt. Érdekes, hogy ugyanekkor ez volt az az időszak, amikor létrejött a tömeges elektronikus adóztatás és adatszolgáltatás technikai és jogi háttere, valamint százszorosára nőtt és tömegessé vált az ilyen szolgáltatások igénybevétele (2. táblázat).

Az AKP projekt időszakában a beruházások finanszírozása a Világbank hitelkeretéből történt, ennek forint és dollár kerete felett a projekt vezetője rendelkezett. Felhasználása részben a projekten belüli tervek alapján, részben az informatikai szervezet által jelzett és a projekt céljaihoz való illeszkedés szempontjából felülvizsgált igények alapján történt.

Az AKP projekt zárása után az intézményi költségvetés biztosította a szükséges pénzügyi eszközöket. A költségek tervezése éves beruházási, fenntartási tervek formájában jöttek létre.

Az informatika önálló kötelezettség-vállalási joggal nem rendelkezett, a források tényleges rendelkezésre állása az APEH általános finanszírozási lehetőségeitől, a gazdasági vezetés jóváhagyásától függött.

A kétezres évek közepétől új elemként jelent meg az APEH költségvetési helyzetének évközi, a negyedéves bevételi tervek teljesítésétől függő javítását lehetővé tévő rendszer. Egyes esetekben a GVOP biztosította EU finanszírozási lehetőségek, illetve program finanszírozás keretében is forráshoz jutott az informatikai szakterület, ugyanakkor nagyságrendjük alapján ezeket csak kiegészítő forrásként lehet értelmezni.

	2003	2004	2005	2006	2009
Költségvetés (millió Ft)	74 376	70 706	60 568	91 468	103 195
Intézményi beruházás (millió Ft)	3 278	2 551	2 449	4 389	10 148
Intézményi informatikai (millió Ft)	1 332	661	1 591	1 636	4 764
Központi informatikai (millió Ft)	0	2 136	420	3 065	1 446
Informatikai összesen (millió Ft)	1 332	2 797	2 011	4 701	6 210

1. táblázat: AZ APEH INFORMATIKAI KÖLTSÉGVETÉSE¹⁶

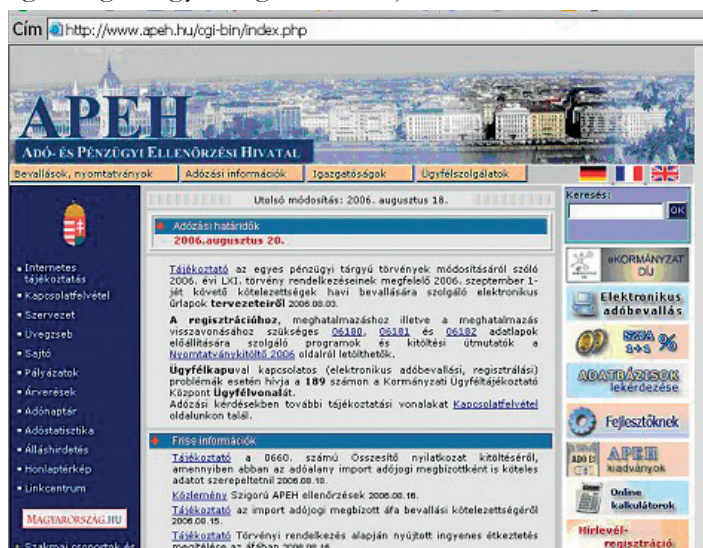
16 A táblázatban szereplő adatok az APEH Világa 2003-as, 2004-es, 2005-ös, 2006-os, illetve 2009-es kiadásából származnak.

AZ ELEKTRONIKUS ADÓZTATÁS MEGTEREMTÉSE MAGYARORSZÁGON

Az APEH része a közigazgatásnak, mégpedig egy olyan intézménye, amellyel gyakorlatilag minden felnőtt korú állampolgár kapcsolatba kerül. Ennek megfelelően nem közömbös, hogy az APEH hogyan tudott/tud részt venni a közigazgatás elektronikus ügyintézési folyamataiban.

Az APEH honlapja

A honlapon, mely 1997 májusában indult, számos az adózás szempontjából fontos, vagy az APEH működésével kapcsolatos információ volt megtalálható: APEH állásfoglalások, tájékoztatók, szervezeti ismertető, az egyes igazgatóságok ügyfélfogadási rendje stb.



3. ábra: AZ APEH HONLAPJA (2005)

APEH legnépszerűbb elektronikus szolgáltatása a letölthető, bevallást és adatszolgáltatást támogató, programjai voltak.

Ezeknek a programoknak a segítségével számszakilag helyes és ellenőrzött bevallásokat lehetett készíteni, melyet nyomtatás után kellett beküldeni az APEH-be. 2004-re már minden bevallástípusra elkészült a megfelelő letölthető program. Az APEH egy új adatbeviteli technikát is kipróbált az adóbevallások tartalmának rögzítésére, nevezetesen a *kétdimenziós pontkódot*. A bevallást készítőket ezt már a 2002-es bevallásoknál úgy érzékelték, hogy a kinyomtatott bevallás egyik oldala bizonyos számú, változó tónusú, szürke "pacát" tartalmazott, míg a 2003-as beval-

lásoknál pontkód a pontosabb feldolgozhatóság érdekében már minden kinyomtatott lapon szerepel.

Ez a "paca" valójában a bevallás adatait tartalmazó kétdimenziós pont kód (hasonlóan az áruházakban látható „egydimenziós” bárkódokhoz) és tartalmuk az ismert bárkód olvasókhöz hasonló leolvasó berendezés segítségével nyerhető vissza. Az ügyfeleknek, a kinyomtatott dokumentumokat, postai úton kellett beküldeni a Hivatalnak.

12. sz. melléklet

Adatszolgáltatás
a jövedéki termékekkel folytatott kereskedelmi tevékenységre jogosító
működési engedély kiadásáról, visszavonásáról, módosításáról

A vállalkozó neve: **Kovács Lajos**

adószáma: **22222222**

adóazonosító jele: **111111111**

állandó lakhelye: **Budapest**

székhelye: **Budapest**

telephelye (telephelyei): **Cegléd**

1. **Debrecen**

2. **Miskolc**

3. _____

4. _____

5. _____

jövedéki termékek köre: **Alkohol, dohányárú**

Adózó azonosítója: **22222222** Adózó neve: **Kovács Lajos**

Bevallási időszak: - **7BA5956712A0D189E0001F790B8A0E57**

ASZ_JT - 1 / 1



4. ábra: NYOMTATVÁNY ÉS 2D PONTKÓDJA

Az „egyirányú” elektronikus adóbevallás

Az első „félleg” elektronikus bevallást támogató rendszer 1997. júliusában indult (EDI, WEB EDI), melyet 2002. februárjában váltott fel egy korszerűbb – Internetes technológián alapuló – rendszer. Ez a bevallási forma az ÁFA bevallására, elsősorban a Pest Megyei és Fővárosi Kiemelt Adózók Igazgatóságához tartozó nagy adózók számára készült, de korlátozott adózói körben 2002. júniusától már használható volt az egész ország területén. Ugyancsak ezt a formát terjesztettük ki 2002 végéig az ország legnagyobb adózóinak havi ÁFA-bevallásaira. Az eljárás lényege az volt, hogy az adózók az APEH szerveréről letöltötték az Interneten keresztül egy programot, melynek segítségével számítógépen kitöltötték

a bevallásukat. A bevallást a feladó program megfelelően kódolta – titkosította, - hogy mások számára értelmezhetetlen legyen abban az esetben, ha véletlenül a bevallás „elveszne” az Interneten. A beérkező kódolt bevallást az APEH szerverén a fogadó program dekódolta és egy nyugtát küldött, mely ellenőrző adatokból állt, és amelynek segítségével a bevallást készítő ellenőrizni tudta, hogy valóban az ő bevallását azonosította-e az APEH. A visszaküldött nyugta alapján elkészített “H”-lapot az adózó kinyomtatta, aláírta és beküldte az APEH-nek, ezzel az utolsó fázissal zárul a bevallás. Mint látható, volt egy – a teljesen elektronikus bevalláshoz képest felesleges kör - a nyugta küldése, aláírása és visszaküldése az APEH-nek. Ez a kör a hitelesítést szolgálta.

A bevallás akkor lett volna teljes körűen elektronikus, ha az adózó, miután kitöltötte a bevallást, azt elektronikusan aláírta volna, és tanúsítványával együtt küldte volna el az APEH-nek. Az APEH a tanúsítvány alapján ellenőrizte volna az aláírás hitelességét, majd feldolgozta volna a bevallást.

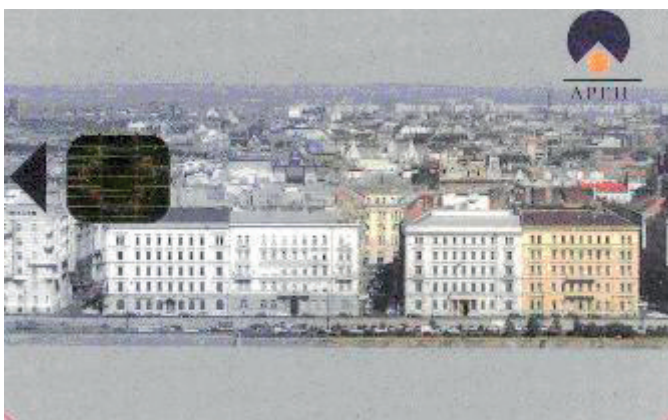
A „kétirányú” elektronikus bevallás

Az APEH kezdeményezésére 2001. októberében a T/5001. számú törvényjavaslathoz készült egy módosító javaslat, amely előírta az APEH számára, hogy minősített hitelesítés-szolgáltató hiányában saját maga nyújthasson fokozott biztonságú hitelesítés-szolgáltatást a Pest Megyei és Fővárosi Kiemelt Adózók Igazgatóságához (KAIG-hoz) tartozó nagy adózók számára. 2002. szeptemberétől azonban már kötelező lett minden adónemet magában foglaló valamennyi adóbevallás elektronikus aláírással történő befogadása a mintegy 420 adózótól. A fokozott biztonságú hitelesítés-szolgáltatás ugyanazt a PKI technológiát használja, mint a minősített hitelesítés-szolgáltatás, azonban szervezete, működési módja jóval egyszerűbb és bejegyzése könnyebben megtörténik. Az elektronikus aláírás és az adózásról szóló törvények azonban továbbra is minősített hitelesítés-szolgáltatót követelnek meg, és az APEH is eredetileg csak a fenti esetre (KAIG adózói köre) kapta meg akkor a jogot az ettől való eltérésre.

Mivel sem 2003-ban, sem pedig 2004-ben nem jött létre az állami un. Felülhitelesítő Hatóság, és nem kerültek meghatározásra az államigazgatásban használandó elektronikus aláíráshoz kapcsolódó szabványok - előbb 2003-ban - az Art. módosítása lehetővé tette, hogy a 3.000 legnagyobb adózó 2004. februárjától elektronikusan teljesítse adóbevallási és adatszolgáltatási kötelezettségeit majd a 2004. novemberében elfogadott Art. módosítás ezt a kötelezettséget kiterjesztette az ország 10.000 legnagyobb adózójára, akik együttesen az adók mintegy 80%-át fizetik be.

Megfelelő hatóságok híján az APEH volt a Regisztrációs (RA), a Hitelesítő (CA) hatóság és az időpecsét szolgáltató is.

Sajnálatos, hogy ez a tudás és nagy biztonságot nyújtó infrastruktúra teljesen ki lett iktatva az Ügyfélkapu bevezetésével.



5. ábra: ELEKTRONIKUS ALÁÍRÁSRA SZOLGÁLÓ APEH CHIPKÁRTYA

Igen, de közben mi lett a többi adózóval?

2003 decemberében az APEH szerződést kötött, egy 300 millió forintos támogatásról az IHM-vel, melynek keretében, többek között, vállalta egy széles adózói körben (korlátlanul) használható, PIN kódon és jelszavas azonosításon alapuló bevallási és adatszolgáltatási rendszer kiépítését, 2004. november 1. határidővel.

Az APEH honlapjáról letöltött nyomtatványkitöltő programot az adózó kitöltötte volna, majd bejelentkezés után feltöltötte volna a dokumentumot, a Hivatal pedig a bevallásról lenyomatot készített volna. (Hash kód). A lenyomatra egy időpecsét szolgáltatótól egy időpecsétet kértünk volna, ettől kezdve az adattartalom már megváltoztathatatlan. Az időpecsét szolgáltató ugyanis, miközben az időpecsétet ráüti a bevallás lenyomatára, egyben elektronikusan alá is írja azt. A digitálisan aláírt, időpecséttel ellátott lenyomatot az APEH visszaküldte volna a bevallónak, aki a dokumentumot, a korábban letöltött programmal kibonthatta, és összehasonlíthatta volna az általa elküldeni kívánt eredeti bevallás Hash-kódolt lenyomatával. Amennyiben eltérést tapasztalt volna, akkor előbb telefonon, majd írásban jelezhetné volna az APEH-nek. Az időközben létrehozott Ügyfélkapu azonban ezt a megoldást is „túlhaladottá” tette.

Adóhatósági adó megállapítás (ADAM).

2005-től azok a magánszemélyek, akik a törvényben előírt feltételeknek eleget tettek, kérhették, hogy személyi jövedelemadójukat (SZJA) az APEH állapítsa meg. Mivel abban az időben az APEH csak korlátozott adatokkal rendelkezett, ezért az adózónak előzetesen egy elég hosszú kérdőívet kellett kitölteni. Az adózó, miután azonosította magát (PIN kód és jelszó), letöltötte az APEH szerveréről a hivatal által kitöltött bevallást. A bevallás egyes elemeinek kiválasztásával megjeleníthetők voltak az adóhivatal által

figyelembe vett kontroll adatok, valamint a közöttük fennálló összefüggések is. Az elfogadott, vagy módosított bevallást az adózók az Interneten beküldték az adóhivatalba. A bevallás megjelent az APEH szerverén, ahol az adózó, miután megtekintette és elfogadhatónak találta, lezárja azt. Az APEH a bevallásról lenyomatot készít (Hash kód) és a továbbiakban az előző pontban leírtak szerint járt el. A bonyolult eljárás – hosszú előzetes kérdés lista – sok megszorító feltétel miatt akkor nem lett népszerű ez a bevallási módszer (20.000 bevallás), és a Hivatal egy időre felhagyott vele, azonban 2008-ban más elvek mentén újraindította és mind a mai napig sikeresen alkalmazza.

Az univerzális megoldás: ügyfélkapu

Ebben az esetben, az azonosítást, üzenet fogadást, első visszaigazolást a Központi Rendszer végzi, míg a többi funkciót az eBEV-nek kell biztosítania. Az ügyfél kitölti a „nyomtatványt”, amit a kliens program az APEH nyilvános kódjával titkosít. Az ügyfél a titkosított „nyomtatványt” elküldi a postafiókjába, a Központi Rendszer (Ügyfélkapu) pedig nyugtát küld a megérkezett „nyomtatványról”. A Központi Rendszer ügyfél postafiókjából a „nyomtatványt” átemeli a Hivatal postaládájába, a Hivatal a titkosított „nyomtatványt” a magánkulcsával visszafejti. Ezután a Hivatal ellenőrzi a „nyomtatvány” feladóját (jogosultság), majd nyugtát és egyben figyelmeztetést küld a többi aláíróról az ügyfél postaládájába. (A Hivatal postaládájából a Központi rendszer emeli át az üzenetet az ügyfél postaládájába). A Központi Rendszer üzenetet küld az ügyfélnek, hogy küldeménye érkezett a postafiókjába. Amennyiben többen írnak alá, mindaddig függőben van a feldolgozás, amíg minden aláíró a Hivatal portáljára feljelentkezve, jóvá nem hagyta a nyomtatványt. Minden aláíró nyugtát kap az aláírásról.

Bár nehéz pontos adatokhoz jutni, mivel a publikus évkönyvek nem koherens módon jelenítik meg az erre vonatkozó statisztikákat, de az elektronikus bevallás felfutását jól szemlélteti az alábbi táblázat.

Év	2003	2004	2005	2006	2009
Elektronikus bevallás	9 126	64 520	249 054	1 152 839	15 614 872
Teljes éves bevallás szám	17 229 700	20 082 900	20 105 510	20 766 271	19 097 600
Elektronikus %	0,053	0,321	1,24	5,55	81,76

2. táblázat: AZ ELEKTRONIKUS BEVALLÁSOK SZÁMÁNAK ALAKULÁSA¹⁷

¹⁷ Bulletin 2006 Information on the activities of the Hungarian Tax and Financial Control Administration.

A teljes éves bevallás 2009-es csökkenése az adóhatósági adó megállapítás lehetőségének tudható be.

HOGYAN EXPORTÁL PROGRAMRENDSZERT A MAGYAR ÁLLAMIGAZGATÁS

Úgy gondoltuk, hogy az APEH-nak vannak olyan informatikai eredményei is, melyeket exportálni lehetne, elsősorban fejlődő, vagy velünk egy szinten levő országokba.

Erre első megközelítésben a legalkalmasabbnak az elektronikus adózást biztosító front-office rendszerüket tartottuk.

Ennek megfelelően megállapodtunk a HP Magyarország Kft-vel, a rendszer esetleges közös értékesítéséről. A HP két országban, Lengyelországban és Vietnamban propagálta a megoldásainkat, a vietnami APEH magas szintű delegációja el is jött az APEH-be, értékesítésre azonban nem került sor.

Több sikerrel jártunk a VIES - Value Added Tax (VAT) Information Exchange System – azaz ÁFA adatok információcsere-rendszere – az Európai Unió (EU) tagállamai között - rendszerünk exportálásával.

A VIES rendszer az EU zárt hálózatán keresztül biztosítja a tagállamok részére a közösségen belüli kereskedelemhez kapcsolódó kontroll adatok cseréjét, valamint lehetővé teszi bármely közösségi ügyletet bonyolító adózó közösségi alanyiségének online ellenőrizhetőségét.

2006-ban az Oracle Magyarország Kft megkereste az APEH-et, hogy a román APEH tendert írt ki a VIES rendszer román változatának elkészítésére, és arra gondoltak, a magyar VIES rendszerrel indulnának a tenderen az APEH-el közösen.

Tudomásunk szerint a magyar államigazgatás története során ilyen jellegű vállalkozásra még nem került sor, ennek megfelelő „rugalmassággal” is kezelte a Pénzügyminisztérium. Talán elég a tenderbeadás végső momentumát felidézni, melynek határideje egy adott napon 13.00 órakor volt és 12.55 perckor még a PM jóváhagyására vártunk a telefon mellett, hogy az Oracle beadhassa a tenderanyagot. A tendert végül is megnyertük, ami egyrészt elismerése volt kollegáinknak, akik a rendszert fejlesztették, másrészt azzal, hogy a rendszer határidőre elindult, „biztosítottuk” hogy Románia teljes körűen eleget tudjon tenni EU-s tagsági elvárásainak, mivel ez volt az utolsó feltétel, amit teljesíteniük kellett. (Az implementáció állásáról kéthetente jelenteniük kellett a pénzügyminiszternek és a miniszterelnöknek is).

2010-ben egy nemzetközi konferencián a román APEH két sikeres projektről számolt be, melyből az egyik a magyar VIES átvétele volt.

RÖVID ÖSSZEFOGLALÁS

Az APEH informatikai szervezetének működése és a Hivatal nyújtotta elektronikus szolgáltatásoknak a szempontjából igen jelentős korszak volt az 1998-2010 közötti időszak.

Ennek talán legfontosabb mérföldkövei:

1. Az Y2K kérdés sikeres megoldása,
2. Az APEH informatikai rendszerének központosítása és migrálása (VMS/DSM -> UNIX/Oracle),
3. Az informatikai szervezet központosítása,
4. Az elektronikus adóztatás megteremtése.

Az érintett időszakban üzemviteli szempontból az ügyfelek és a Hivatal belső felhasználói számára számos informatikai rendszer állt folyamatosan rendelkezésre.

Király Gyula

INFORMATIKA AZ ORSZÁGOS EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI PÉNZTÁR (OEP) TEVÉKENYSÉGÉBEN 2002-2007 KÖZÖTT

BEVEZETÉS

Az egészségbiztosítás helye és szerepe a társadalomban

Az ország lakosságának egészségügyi ellátása érdekében az egészségpolitikának - összhangban az ország politikai céljaival -, társadalmi értékvalasztási döntést kell hozni. Kell tennie ezt azért, mert a javak előállításának egyik legfontosabb erőforrása az emberi munkaerő. A megfelelő mennyiségű és minőségű munkaerő biztosításához az állampolgárok fizikai és szellemi egészsége szükséges. Ezért az egészségügyi ellátás alapvetően termelő ágazatnak tekinthető, munkaerő újratermelő ágazatnak. Ennek az egészségpolitikai stratégiai döntésnek meg kell határoznia az egészségügyi közfinanszírozás kereteit. A két szélsőérték ebben a kérdésben a teljes állami finanszírozás felvállalása valamennyi állampolgár gyógyítása terén, a másik pedig az abszolút egyéni öngondoskodás kikényszerítése. A két szélsőség sehol sincs jelen a világon, hiszen a társadalmak egyrészt valamilyen szinten mindenhol gondoskodnak tagjaikról, másrészt sehol sem korlátlanok az egészségügyre fordítható állami források. Az európai társadalmi értékrendben a szolidaritás elvű egészségbiztosítás a domináns, míg az USA államaiban az egyéni betegbiztosítás a jellemző.

A közfinanszírozás mértéke az ország gazdasági teljesítőképességének függvénye. Érdemes az egészségügyi közfinanszírozás szabályozórendszerét, mechanizmusait úgy felépíteni, hogy - a társadalom (és az orvosi szakma) által felállított prioritások alapján - az állam által vállalt egészségügyi szolgáltatások, az erre fordítható összeggel együtt változhassanak.

Az egészségügyi ellátás állami forrásai különböző módon teremthetők elő. A jellemző módszerek a járulék, az adó illetve a kettő együttes alkalmazása. Európában többnyire a munkajövedelmekből járulékkal vagy adóval történő elvonás, míg az önhibájukon kívül munkajövedelemmel nem rendelkező társadalmi rétegek (nyugdíjasok, gyermekek, tanulók, rokkantak, regisztrált munkanélküliek, szociálisan rászorultak stb.) helyett az állam csoportosít át az egészségügyi ellátásra az egyéb módon befolyó adókból.

Ez a kérdés a társadalom valamennyi szereplőjét komoly mértékben foglalkoztatja. Olyan antagonisztikus ellentéteket kell kezelni, ami érinti generációs ellentéteket („a fiatalok állják az idősebbek ellátását”), társadalmi rétegek közötti egyenlőtlenségeket („az aktív munkaviszonyban lévők fedezik a passzívak és rászorulóknak költségeit”), valamint az egészségesek és

beteg tudatát („aki egészséges az minimalizálná a befizetéseit, aki beteg, az maximális ellátást igényelne”). Mivel ez a dilemma megközelíthető több nézőpontból is, ezért a politika számára nehezen kezelhető, kockázatos kérdés az egészségbiztosítás problémakör egésze. A kockázatot tovább növeli a média érzékenysége és kiszámíthatatlansága a rászorulókat ellátásának bárminemű korlátozása esetén.

Magyarországon az állam - az Alkotmányban rögzített módon deklaráltan - szolidaritás elvű, döntően közfinanszírozásra épülő egészségbiztosítási rendszert biztosít az állampolgárai számára.

Az egészségbiztosítás működése

Az egészségbiztosítás által finanszírozott termékek és szolgáltatások körét valamint a közfinanszírozott ellátás alanyait pontosan meg kell határozni. Ennek a definíciónak összhangban kell lenni az ország szociális ellátó rendszerével (nyugdíjrendszer, rokkantak gondozása, szociális ellátás stb.), munkaügyi rendszerével (munkanélküli ellátás, munkajövedelem kiesés pótlásának rendszere), oktatási berendezkedésével (orvosi egyetemek finanszírozása). Ezen kívül a tekintettel kell lenni a társadalom demográfiai jellemzőire (munkaképes korú lakosok aránya), a társadalmi kulturális hagyományokra, értékrendekre (nők foglalkoztatása, gyermekszületés támogatása, rászorultak gondozása stb.). Az összefüggések meghatározásának pontossága nagyon fontos, hiszen a szabályozó rendszer paramétereinek száma igen nagy, a kívánt hatások eléréséhez közelítő döntések eredményeit mérni körülményes.

A közfinanszírozott egészségbiztosításon belül a következő alrendszerekről kell dönteni:

- Járványügy, közegészségügy, katasztrófaelhárítás, hadiegségügy
- Prevenció, szűrés, munkaegészségügy
- Pénzbeli ellátás (munkajövedelem pótlása)
- Nyugdíjkorhatár alatti rokkantság megállapítása és ellátása
- Egészségügyi szolgáltatások (gyógyítás)
- Termékek, készítmények ártámogatása (gyógyszer-, gyógyászati segédeszköz ellátás)

Az államok jelentős része az egészségbiztosítási körön kívülinek tekintik a járvány- és közegészségügyi kérdésekkel, katasztrófaelhárítással és a hadieseményekkel kapcsolatos egészségügyi ellátásokat. Az ezekkel kapcsolatos költségeket központi állami pénzalapokból finanszírozzák.

A prevenció és szűrés kérdése szintén független az egyén élethelyzetétől, inkább az állami szerepvállalás mértékének kérdése. Ezért ez is inkább központi állami költségvetésből finanszírozott szolgáltatások biztosításával oldható meg. A munkaegészségügy finanszírozása pedig általában a munkáltatókra terhelt költség, mivel ennek alanyai kizárólag a munkavállalók, az egészségügyi szolgáltatás jellege pedig a munkahely sajátosságaitól függ.

A pénzbeli ellátások, valamint a nyugdíjkorhatár alatti rokkantság megállapításának és ellátásának alrendszerai tartozhatnak az egészségbiztosítási rendszerhez, de részei lehetnek a szociális ellátással foglalkozó területnek is.

A szűken vett egészségbiztosítási rendszer két alrendszerből áll, a természetbeni szolgáltatásokból és az ártámogatásokból. A társadalom számára egyértelműen meg kell határozni az egészségbiztosítási ellátások körét. Alapvetően nem is igazából „egészségbiztosításról” van szó, hanem „betegség gyógyításáról”. Ez azért fontos, mert az egészség biztosítása nem pontosan meghatározható fogalom, beletartozik az életmód, a táplálkozás, a közvetlen környezet milyensége valamint a környezetvédelem egésze. Egyedüli kivétel általában a betegség gyógyításán kívül a terhesség alatti gondozás, a szülés és a csecsemőgondozás finanszírozása. Mivel a teherbe esés nem betegség, ezért ezt a kérdéskört külön illik szabályozni, de mindenképpen az egészségbiztosításon belül, hiszen az ellátó intézményrendszer közös. Ezért a nem kívánt terhesség (egészségügyi okok kivételével történő) elkerülésének költségei általában nem támogatottak.

Az egészségbiztosítási rendszer felelősségi körének és korlátainak meghatározása után a legfontosabb kérdés az alrendszereken belüli döntések megalapozásához szükséges adatok megléte, részletezettsége, naprakészsége és pontossága. A megfelelően előkészített, strukturált és idősoros adatok gyűjtése, ellenőrzése, tárolása elengedhetetlen a jó és megalapozott döntéshozatalhoz. Ezen a ponton érzékelhető, hogy milyen fontos is az informatika helyzete és felkészültsége ebben az ágazatban.

OEP helye, szerepe

Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár kiemelten fontos és speciális szerepet töltött be ebben az időszakban. Az OEP 2003-ban még a Kormány irányítása alatt álló országos hatáskörű központi államigazgatási szerv volt, amely a társadalombiztosítás központi hivatali szerveként az Egészségbiztosítási Alap (E. Alap) kezelését végezte. Ennek megfelelően önállóan gazdálkodó, teljes jogkörrel rendelkező társadalombiztosítási költségvetési szerv volt (amelyet az Országgyűlés felhatalmazása alapján a Kormány hozott létre még 1993. június 12-én). Ebben az időszakban az Egészségbiztosítási Alap felügyeletét a Kormány közvetlenül, az egészségbiztosítás központi hivatali szervének, azaz az OEP-nek az irányítását pedig az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter útján látta el.

OEP INFORMATIKA 2003-2005

Előzmények

Az egészségügyi ellátórendszer sok korábbi egészségpolitikai és közfinanszírozási döntés következményeként komoly mennyiségű adatot rögzített, tárolt és továbbított folyamatosan. Megalapozta ennek a lehetőségét az a tény, hogy minden magyar állampolgár rendelkezett egy egyedi egyéni társadalombiztosítási azonosítóval (TAJ¹ szám). Már 1993-tól a fekvőbeteg-ellátás finanszírozása hozzá volt kötve az ellátott esetekre vonatkozó tételes és nemzetközileg elismert, ún. HBCs² kódokkal megvalósított központi adatszolgáltatáshoz. A járóbeteg-szakellátás követte a jól bevált teljesítményfinanszírozási elveket és 1998-tól már erről a területről is beérkeztek az OEP-hez a szolgáltatások adatai. Ezek alapján érthető, hogy az egészségügyben a nagy mennyiségű és kiterjedt rendszeres adatgyűjtésnek kialakult rendje, kultúrája és jogszabályokon és érdekeltségen alapuló hagyománya volt. Ez a fajta kényszer magával hozta, hogy a kórházak, szakrendelők mind rendelkeztek megfelelő saját informatikai háttérrel, infrastruktúrával és tudással. Az évezred elején komoly világbanki segítséggel számos kórház kapott korszerű hardvert és szoftvert, ami jelentősen fokozta az általános infokommunikációs technikai színvonalat.

Az évek során összegyűlt nagy mennyiségű szenzitív és egységes elvek alapján klasszifikált adat feldolgozása és tárolása az OEP informatikára hárult. A kornak megfelelően területileg, megyei szinten tagolt számítóközpontok segítségével fogadták az intézményektől az adatokat különböző adathordozókon, de leginkább floppy diszkeken. A Y2K³ probléma okán jelentős költségvetési források nyíltak meg a korszerűsítésre, amit az OEP Informatika összekötött az infrastruktúra központosításával és konszolidációjával. Ennek során megvalósult illetve elkezdődött a megyei számítóközpontok megszüntetése, a központosított adatgyűjtés kialakítása és a legfontosabb alkalmazások országos rendszerre integrálása. Ezt az időszakot, azaz a 2000-től 2003-ig tartó éveket, egy intézményi szinten elfogadott és képviselt informatikai stratégia szerint végzett fejlesztési munka jellemezte.

Stratégiaalkotás

Az OEP napi működtetése mellett, amely folyamatos és operatív üzemeltetési munkát igényelt az informatikai szakterülettől, a kapott új felada-

1 Társadalombiztosítási Azonosító Jel.

2 A homogén betegcsoportok (HBCs) az aktív kórházi ápolási esetek olyan osztályozási rendszere, amelyben a csoportképzés alapja az orvos-szakmai azonosság mellett a ráfordítás-igénység homogenitása. A besorolást elsődlegesen az ellátást indokló betegségek és a besoroláshoz kiemelt orvosi beavatkozások határozzák meg.

3 A 2000. évre előrevetített számítógépes világösszeomlás rövid neve.

tok egyre több fejlesztési kapacitást kezdtek lekötni. Ezért 2002. év végén a vezetés úgy döntött, hogy olyan szakembert állít a terület élére, akinek van ilyen irányú (informatikai) tapasztalata. Az egészségügyben nem volt szokás, hogy magas vezetői pozícióba ne orvos végzettségű vezetőt állítsanak. Az ágazat általában nehezen fogadja el más tudományterület szakembereit.

Az új vezetőnek szerencséje volt, hogy éppen ebben az időszakban került sor a Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS) megalkotására. A stratégiai anyag ajánlások és magas szintű koordinációs támogatás mellett készült, az Informatikai és Hírközlési Minisztérium hathatós közreműködésével. Az egészségügyért felelős minisztérium készítette az ágazati stratégiát összhangban a Kormány által elindított Egészség Évtizede Programjával, amelyhez valamennyi egészségügyi országos intézet és háttérintézmény készített részanyagokat. A tervezési munkák és megbeszélések során kiderült azonban, hogy az OEP-nek vannak olyan területei és feladatai, amelyek bizonyos szempontból különböznek az ágazatban megfogalmazott irányoktól, vannak olyan akciótervei, amelyek más prioritásokat határoznak meg. Az egyeztetéseken gyakran alakult ki szakmai vita a finanszírozás, az ellenőrzés és az Egészségbiztosítási Alap kezelésének fontosságáról, módszereiről. Gyakori volt a minisztérium szakapparátusa és az OEP munkatársai között az ellentét. A minisztérium gyakran felettes szervként viselkedett, figyelmen kívül hagyva, hogy az OEP működését a Kormány a Miniszterren és nem a minisztériumon keresztül irányítja. Az OEP szakapparátusa pedig alkalmanként hiúsági kérdéseket helyezett előtérbe a konstruktivitás helyett. Ez a fajta rivalizálás gyakori jelenség a közigazgatáson belül, amelyre sajnos sok helytelen, hibás döntés is visszavezethető.

Szerencsére a minisztérium a MITS megalkotásáért olyan szakembert tett felelőssé, aki felismerte a problémát és sikeresen meg is oldotta ezt. Az ESzCsM⁴ akkori közgazdasági helyettes államtitkára Holló Imre volt. Magas szinten ő felelt a stratégiaalkotásért. Az operatív feladatokat Dr. Vokó Zoltán főosztályvezetőre bízta. Vokó úr hallatlan körültekintéssel kezelte a kérdést és elérte, hogy az ágazati stratégiában való aktív közreműködés mellett az OEP önálló stratégiát alkothasson. Ezzel a lépéssel ténylegesen hatékony és eredményes műhelymunkát tett lehetővé, amely alkotó légkörben és magas színvonalú együttműködés keretein belül zajlott.

A stratégia alkotást megelőzően a valós helyzet alapos átvilágítása, értékelése is megtörtént, amely megfelelő alapot adott a műszaki tervezéshez. A szakmai vízió megalkotása, amelyet az ágazati vezetők is magukévá tettek, nagyban segítette az informatikai szakterületet, hogy a különböző szakmai főosztályok is elfogadják a rendszerszerűség és a transzparencia szükségességét. A 2003-as ágazati MITS népszerűsítése és tájékoztatása során a következő jövőképet festette az egészségpolitika:

„2010-ben a 66 éves Kissné egy nemzeti parkban kempingezik. Kirándulás közben súlyos gyomor- és mellkasi fájdalmai jelentkeznek. Bekapcsolja a automatikus, vezeték nélküli orvosi riasztó rendszerét, amely globális helyzet-meghatározót is magában foglal. Ez

4 Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium.

riasztja a legközelebbi mentőállomást, a mentő hamarosan a helyszínre ér. Ugyanekkor dr. Kovács, Kissné kardiológusa Budapesten szintén megkapja a riasztást. Kissné engedélyezi a mentősöknek, hogy lekérjék a központi elektronikus egészségarchívumát, amely tartalmazza a gyógyszerelésének adatait is. Mire Kissné megérkezik a mentővel a legközelebbi sürgősségi osztályra, dr. Nagy ügyeletes orvos számára rendelkezésre áll az összes szükséges információ, amelyet a mentőorvos Kissné engedélye alapján on-line megküldött neki. Alapos kivizsgálás, valamint dr. Kovács és dr. Nagy közötti megbeszélést követően az orvosok megállapítják, hogy Kissnének bakteriális gyomorfertőzése van, azt tanácsolják neki, hogy fogasszon sok folyadékot, és folytassa nyugodtan a kempingezést. Ugyanekkor Kissné elektronikus egészségarchívumát is frissítik a szükséges információval. Az ellátási esetről a megfelelő információ on-line automatikusan továbbítódik a biztosítóhoz, illetve a városi ÁNTSZ-be. Aznap délután a városi ÁNTSZ munkatársai megtalálják az eltört csatorna vezetéket, amely a bakteriális gyomorfertőzés járványt okozta.”

Itt muszáj beszúrní egy rövid értékelést. Sajnos több mint 10 évvel a vízió megfogalmazása után gyakorlatilag ebből az állampolgár semmit sem tekinthet megvalósultnak, még részben sem. Pedig az elképzelés semmi olyan komponenst nem tartalmazott, aminek ne lettek volna meg a műszaki alapjai. A tervek megvalósítása azonban valamikor 2008 környékén félresiklott.

Az OEP külön MITS-ének vezetői összefoglalójában található pár mondat jól tükrözi az akkori OEP vezetés elkötelezettségét az informatikai szakterület fejlesztésére, az informatikai szempontok figyelembevételét a napi operatív munkák tervezésekor:

„...Az OEP informatikai stratégia legfőbb célja a fentiek alapján három különböző feladat magas szintű megoldása, miszerint:

- támogatssa és kiszolgálja az OEP egészségbiztosítási finanszírozáshoz kapcsolódó reformtörekvéseit, miközben*
- alapfeladatnak tekintse a megbízható és folyamatos működés biztosítását, és*
- ezzel párhuzamosan az egészségügy más szereplőivel együttműködve hozzájáruljon az egészségügyi rendszer informatikai infrastruktúrájának korszerűsítéséhez.*

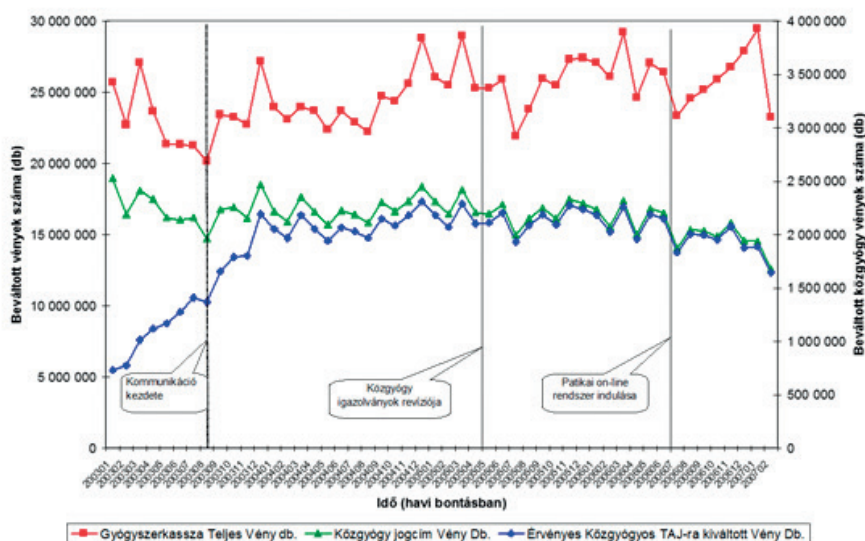
E három cél egyidejű szem előtt tartása a menedzsmenttől korszerű szervezetfejlesztést, a munkatársaktól folyamatos szakmai önképzést a döntéshozóktól bizalmat és elkötelezettséget igényel...”

Ebből is látható, hogy abban az időben megfelelő súllyal képviseltette magát az informatika a felső vezetésben, az informatikai főigazgató helyettes előbb főcsoportfőnöki, majd később helyettes államtitkárnak megfelelő beosztást kapott.

Közgyógyellátás reformja – az „állatorvosi ló” projekt

A stratégiai dokumentumokban leírtak mellett, jól látható az informatikai szakterület megbecsülése abból is, hogy az ebben az időben meghirdetett Közgyógyellátási reform megvalósítását az informatikai szakterületre bízták. A változtatás céljának megfogalmazását követően a megvalósítás módja szabadon megtervezhető volt. A kormányhatározat megadta az iránymutatást,

miszerint „A Kormány elrendeli, hogy készítsék elő 2003. július 1-től a biztosítottak számára kedvező alapvető szív- és érrendszeri gyógyszerek kiemelt támogatásának biztosítását és a közgyógyellátás bővítését elektronikus pénztárca alkalmazásával.”, de minden mást az informatikai területre bízta. A műszaki tervezéstől a jogszabályi előkészítésig, a társadalmi és érdekképviselői szervekkel való egyeztetéstől a kommunikációig minden az IT feladata volt. Ebben az időben országosan még nem volt minden gyógyszerháznak internetelérése. A bankok hitel- és bankkártya felhasználásán kívül nem volt működő elektronikus pénztárca szolgáltatás sem. Úttörő munkát kellett végezni, hogy a jogi kodifikációs folyamatoknál az informatikai szempontokat is figyelembe vegyék. A tárcaközi egyeztetés során sem szokták meg az államtitkárok és helyettes államtitkárok, hogy informatikai vezetővel kell egyeztetniük, műszaki érvelést kell mérlegelniük, sőt IT-megoldásokat kell elfogadniuk. Külön probléma volt a Virtuális Elektronikus Pénztárca (VirEP) kifejezés elmagyarázása. Olyan „ritkaságok” történtek például ezekben az időkben, hogy 2002-ben az OEP működési költségvetéséből 400 millió Ft fel nem használt, megmaradt dologi forrást 2005-ben visszaadott a Pénzügyminisztérium beruházási célra az OEP Informatikának, „megpántlikázva” a Közgyógyellátási projekt végrehajtására. Óriási segítség volt a megfelelő érvrendszer felállításában, hogy addigra elkészült az OEP Adattárháza és azon belül is elsőként a Gyógyszer adatpiac került bevezetésre. Közel 10 éves, rendezett, idősoros adat állt az informatika (és a szakterület) rendelkezésére, amely lehetőséget adott mind a gyógyszerfogyasztási szokások elemzésére, mind a megvalósítandó fejlesztés várható hatásainak modellezésére. Az 1. ábra jól megmutatja, hogy a „rendrakás”, azaz az informatikai megoldások bevezetése előtt a beváltott közgyógyellátotti vények, azaz az ingyen gyógyszerek több mint 2/3-a ellenőrzés és jogcím nélkül került ki a gyógyszerházból.

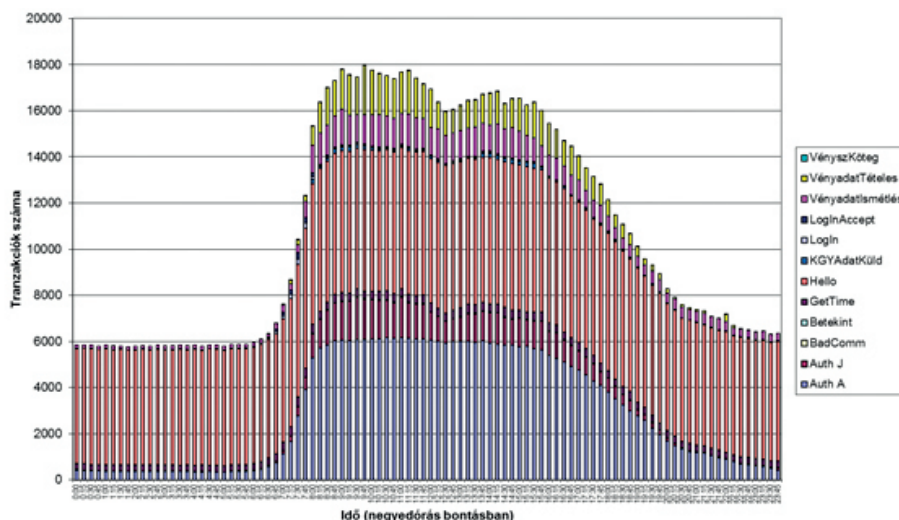


1. ábra A KÖZGYÓGYELLÁTÁSI REFORM HATÁSA A VÉNYFORGALOMRA

A műszaki megvalósítás hosszú tervezési, egyeztetési szakaszon ment keresztül, amely nem nélkülözte a zsákutcákat és a kudarcokat sem. Tízszer jobban kellett bizonyítanunk egy megoldás életképességét annál, mintha azt egy politikus találta volna ki és az informatikának csak végre kellett volna hajtania. A sajtóban arról vitatkozott az OEP informatikai vezetője a Magyar Gyógyszerész Kamara vezetőjével, hogy van-e elegendő térérő minden gyógyszerertárban vagy nincs, és hogy elegendő lesz-e a válaszdíő GPRS adatátvitel esetén vagy sem. Az igazi érdeksérelmek nem kerültek nyilvánosságra. Mindenkinek fáj a transzparencia és az objektív, automatikus támogatáselszámolás, de ezeket senki sem merte felvetni. Maradt a műszaki megvalósítás működőképeségének megkérdőjelezése, ami egyébként informatikus körökben fel sem merült volna.

A projekt bonyolultságára jellemző, hogy az OEP-nek fel kellett készülnie egy ún. „B” típusú Közgyógyellátási Igazolvány elkészítésére és kibocsátására (közbeszerzés), és ezt a feladatot részben át kellett vennie az önkormányzatoktól. A teljes engedélyezési folyamatot át kellett alakítani, adminisztrációs tevékenység helyett a - háziorvosok bevonásával – szakmai engedélyezési folyamattá, miközben meg kellett oldani a személyiségi jogok tiszteletben tartását is. Ezen felül valamennyi gyógyszerertárat az országban (közel 2700 db) el kellett látni egy speciális, PC-be építhető modemmel, amibe behelyezhető egy SIM kártya. Ezeket az eszközöket be kellett szerezni (közbeszerzés) és meg kellett oldani a más tulajdonában álló, más cég által karbantartott és üzemeltetett gépekbe való beszerelését (közbeszerzés). Össze kellett hangolni a kétszeri közbeszerzési folyamat után nyertes mobil szolgáltató telekommunikációs infrastruktúráját a telepített eszközökkel, a megfelelő méréseket elvégezni és szükség esetén a patikákat külső antennákkal felszerelni. Módosítani kellett a piacot lefedő több mint egy tucat gyógyszerertári rendszerfejlesztő céggel az egyébként APEH engedélyes pénztárgépként működtetett gyógyszerertári rendszereket a virtuális elektronikus pénztárca funkciókkal (közbeszerzés). El kellett készíteni az OEP-en belül a Közgyógyellátási Igazolvány nyilvántartásához és a virtuális elektronikus pénztárca személyenként folyamatos feltöltéséhez szükséges alkalmazásokat (közbeszerzés). Be kellett tanítani az önkormányzatokat és az OEP dolgozóit az ügymenetre, a receptet felíró orvosokat a változásra, a gyógyszerészeket a virtuális elektronikus pénztárca kezelésére és elszámolására. Ki kellett építeni a mobil szolgáltató és az OEP közötti védett, biztonságos adatátviteli kapcsolatot. Folyamatosan monitorozni és üzemeltetni kellett a teljes rendszert a modemektől a vénybeváltásokig, mint az eszközök tulajdonosa és költségeinek viselője. Meg kellett alkotni a szükséges jogszabályokat és végrehajtási utasításokat, a patikánkénti szerződéseket az idegen eszközökre, a gyógyszerertári fejlesztő cégekkel való szerződéseket az üzemeltetésre és közreműködésre. Próbaüzemmel kellett bizonyítani a megoldás életképességét, biztonsági audittal megnyugtítani az adatvédelmi szakterületet és mindezek mellett még egy miniszteri biztosnak is hetente be kellett számolnia a szkeptikus politikusok megnyugtatója miatt. Ezen felül már csak a sajtó és a közvélemény tájékoztatása maradt, ami a műszaki

megoldás bonyolultsága miatt még ismeretterjesztési feladatokat is rótt az OEP Informatikára. Mindezek két és fél évet vettek igénybe, így a projekt 2006 júliusában éles üzemben elindult és a mai napig probléma mentesen működik. Több mint 500 000 közgyógyellátott kapott igazolványt, közel 2700 gyógyszerértárban telepítették a rendszer ICT eszközökkel és alkalmazásokkal, napi több mint 300 000 tranzakció történik 1 másodperces válaszidő korlát mellett 7x24-es üzemeltetésben. (A tranzakciók monitorozási statisztikáját a 2. ábra szemlélteti.)



2. ábra VIREP RENDSZER MŰKÖDÉSÉNEK MONITOROZÁSI ADATAI AZ ELSŐ HÓNAP EGYIK HÉTKÖZNAPJÁN

Adattárház-építés és folyamodványai

Az OEP Informatikáról az ágazatban mindenkinek a hatalmas adatvagyon jut először az eszébe. Tény, hogy nem tudok olyan országról, ahol a teljes lakosságra vonatkoztatva, a nekik nyújtott egészségügyi szolgáltatásokat és kiváltott vényeket tekintve közel 15 évnyi, egységes elvek alapján klasszifikált, nemzetközi egészségügyi kódokkal felruházott, rendezett adatbázis létezne. Olyan nemzeti adatvagyonot jelent ez, ami nem csak a tudományos kutatás számára hatalmas lehetőséget hordozó „Big Data”, hanem stratégiai fontosságú tényező a lakosság ellátása szempontjából és nemzetbiztonsági kockázatként sem elhanyagolható. Évente több milliárd TAJ számmal ellátott egészségügyi ellátásra vonatkozó adatrekord érkezik az OEP-hez finanszírozási és ellenőrzési célból. Az OEP adattárház megépítésének szükségességét nem nagyon kellett indokolni. 2002-ben kevés volt még a hazai működő megoldás a közigazgatásban, ezért nem volt túl egyszerű sem a projekt elfogadása, sem az ágazati vezetőkkel a technológia meg-

értetése. Szerencsénkre Bécs városának önkormányzata 2001. januárjában úgy döntött, hogy az egészségügyi intézmények működésének központi irányításának támogatására adattárház projektet indít. 2003-ban a projektjük sikeresen el is indult, amiről valahogy tudomást szerzett az OEP informatikai területe is. Rövid egyeztetés után a bécsi fél készségesnek mutatkozott delegációnk fogadására és a tapasztalatok megosztására. Projektjük mérete, jellemzői szinte megegyeztek az OEP által előzetesen kalkulált adatokkal. A szakterületi vezetők olyan példát, megoldást láthattak, amiben egészségügyi adatok, betegek, kórházak és betegségek, azaz valós adatok voltak. Sokat segített a későbbi döntési folyamatban, hogy nem egy idegen iparági demót, hanem egy egészségügyi ágazati működő megoldást láthattak. A bécsi projekt munkatársai segítségként még a költségvetési és projektvezetési dokumentációkat is átadták, így nagyon egyszerűvé vált az OEP Adattárház projekt megtervezése, elfogadása és bonyolítása. Szinte azonos költségvetésből ki tudtuk hozni az infrastruktúra beszerzést, viszont az adatvédelmi problémák miatt belső erőforrásból építettük az adattárházat.

Ezen a ponton meg kell említeni, hogy az OEP informatikai szakterülete ugyan komoly kompetenciával rendelkezett, de a belső fejlesztéseknek nem volt sem a szervezeti kultúrája, sem a szükséges érdekeltségi rendszere. Az állomány szakmai képességeinek felmérése és csapatépítő tréningeken történő kiscsoportos megbeszélések után az informatikai szakterület felajánlott 400 millió Ft dologi költségvetést az intézményi működés számára, amennyiben 60 millió Ft bérköltséget fordíthat célfeladatok belső finanszírozására. Ezzel lehetőség nyílt köztisztviselő fejlesztő, üzemeltető és tervező szakemberek megtartására és projekthez kötött érdekeltségi rendszer megvalósítására. Ebből a pénzből a szerződések, kifizetések, elszámolások elkészítése okán a jogi, pénzügyi és igazgatási szakterület egy-egy dolgozójának is lehetett adni valamennyi célfeladatot. Így a szervezeti ellenállás is kezelhetővé vált, habár ezekben az években a top 10 bruttó keresetű személy az OEP-nél mind vezetői beosztás nélküli informatikai szakember volt.

Visszatérve az adattárház projekthez, tehát dominánsan belső fejlesztéssel, néhány speciális területen külső kompetencia igénybe vételével két év alatt megvalósult a konszolidációval, adattisztítással, automatikus betöltéssel és a gyógyszer adatpiac elkészítésével a teljes projekt első fázisa. A projekt méretének jellemzéséül álljon itt néhány adata:

- 18 forrás rendszer
- 57 csillagséma
- 35 dimenzió, ebből 11 több adatpiacban is szerepel
- 65 tény+aggregátum (3 milliárd soros tény tábla is van!)
- 15 Cognos⁵ kocka
- 207 Cognos riport
- 133 hozzáféréssel rendelkező felhasználó (strukturált, szakmai területi valamint megyei szintű jogosultsággal)

5 Cognos Inc.- akkoriban az egyik piacvezető, nagyvállalati üzleti intelligencia (BI) és teljesítmény-tervező (CPM) szoftvereszközöket szállító cég volt, 2007-ben az IBM felvásárolta.

Az OEP adattárház elkészültének számtalan járulékos eredménye is volt. Megvalósult az OEP teljes OSAP⁶ jelentéskészítésének automatizálása, elkészült a lakosság által az Ügyfélkapun lekérdezhető betegélettut-szolgáltatás, számos szakterület számára megnyílt a lehetőség önálló adatelemzésre és riport készítésre, valamint szervezett keretek között, többlet erőforrás beállítása nélkül volt képes az OEP a hozzá forduló szakmai kollégiumok valamint a fizetős egészségiparban érdekelt üzleti vállalkozások adatlekérdezéseinek kiszolgálására.

Európai Unió csatlakozás feladatai

A 2004-es év körüli időszak - akár csak a legtöbb közigazgatási intézménynél - az OEP-nél is az európai uniós csatlakozás jegyében teltek. Ugyan az EU-hoz 2004. május 1-ével csatlakoztunk, de a deregulációs szerződéseknek köszönhetően volt időnk felkészülni bizonyos dolgokra. A legfontosabb erőpróba az Európai Egészségbiztosítási Kártya (EHIC)⁷ kibocsátása volt, amit végül 2005. november 1-től vezettünk be. Az EHIC, mint az E111-es nyomtatványt⁸ felváltó, minden tagállamra kötelező okmány, a személyek szabad mozgását támogató, az uniós érdekeket érvényesítő eszközként kerül Európában kibocsátásra. A kártyán lévő adatok feldolgozása alapján történik az európai országok egészségbiztosítói között az elszámolás.

A felkészülést sok érdekes és tanulságos pilot projekt előzte meg. Már 2004-ben csatlakoztunk több európai tagország és néhány csatlakozó ország által indított ún. NETC@RDS projekthez. Célja a nemzeti és regionális információáramlás elősegítése volt, leegyszerűsítve az állampolgárok egészségügyi ellátásának zökkenőmentességét mind saját országukban, mind pedig az EU más tagországaiban. Mivel 2004 az olimpia éve volt, ezért a nagy sajtónyilvánosság miatt az athéni olimpia helyszínén terveztük a próbaüzemet 14 helyi kórházban. Ennek megfelelően a teljes magyar olimpiai delegáció részére elkészítettük az EHIC kártyát és ehhez konstruktív partner volt a Magyar Olimpiai Bizottság is.

A pozitív tapasztalatok alapján megkezdődött a tervezés, hogyan és mennyiért kapjon minden magyar biztosított kártyát a határidőre. Az OEP szerette volna, ha kiválthatná a már akkor is elavult és drágán előállított papír alapú TAJ kártyát, de nem kaptuk meg erre az engedélyt. A költségvetés tervezésekor alig egy hetünk maradt az előterjesztés előkészítésére. Gyors műszaki tájékozódás után kiküldtünk számtalan alternatívához indikatív árajánlat-kérést. Ilyenek voltak a központi megszemélyesítésre, a lézergravírozásra, az okmányvédelemmel összefüggő szabályozásoknak megfelelő kártyatest beszerzésére, a tintasugaras nyomtatásra, a nyomtató és kellékanyag vásárlásra, a kérelemre és az elkészült kártya folyamataira és logisztikájára vonatkozó információk. Az első beérkező információk alapján a

6 Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program.

7 European Health Insurance Card.

8 Az E111 nyomtatvány egy sürgősségi betegellátásra feljogosító űrlap volt.

központi lézergravírozás és a postai küldeménnyel való továbbítás látszott a költségkímélőbb és egyszerűbb megoldásnak. Ennek megfelelően elkészült a költségvetési terv és az előterjesztés. Ezt elfogadta az OEP vezetői értekezlete, majd a miniszteri vezetői értekezlet is és elindult a jogalkotási fázis is. Eközben több részletkérdés megválaszolása után megérkeztek az újabb, pontosított és részletesebb árajánlatok, amelyek alapján már jóval olcsóbbnak bizonyult az OEP ügyfélszolgálatain helyben és azonnal elkészíthető tintasugaras módszerrel megszemélyesített kártya. Az informatikai szakterület így 10 nappal a kártyakibocsátásra vonatkozó elfogadott vezetői előterjesztés után, beadta az előzőt felülíró (felülbírló) módosított, olcsóbb költségvetést és a változtatás részletes indoklását. Kiderült, hogy nincs az eljárásrendben erre vonatkozó rendelkezés, ha már egyszer döntött a grémium, nem lehet azt visszavonni, vagy megváltoztatni, legalábbis erre vonatkozó előterjesztést nem lehet beterjeszteni. Pláne, hogy már a miniszteri vezetői is elfogadta azt. Azonban nem csak a költségvetésben volt jelentős különbség a két megoldás között, de az állampolgároknak is kényelmesebb lett volna az azonnal kiadott igazolvány, különösen, hogy azt (illetve az E111-es nyomtatványt) általában az utazás előtt rövid idővel szokták kérelmezni. Végül informálisan sikerült elérni – az esetleges hűtlen kezelés lehetőségének a felvetésével –, hogy módosító előterjesztésként beadva, gyakorlatilag az összes döntést megváltoztatását tartalmazó dokumentum legyen elfogadva. Hiába lett olcsóbb, egyszerűbb és jobban kommunikálható a végül sikeres megoldás, az informatikai szakterületre haragudott minden döntéshozó a presztízsvesztés miatt.

OEP INFORMATIKA 2005-2007

Jogviszony ellenőrzés megvalósítása

A 2005. év elején egyik este egy szokatlanul fontos kérés érkezett az OEP informatikai vezetőjéhez, miszerint a kormányban egy ún. „100 lépés” elnevezésű program megalkotása folyik, ebből az egészségügynek legalább 20-at kell kidolgozni, van-e valamilyen ötlete a szakterületnek. Komolyan meglepődtünk, mert szokatlan formája volt ez a „brainstorming” a közigazgatási programalkotásnak. Volt néhány, a teljes rendszert átalakító, eretneknek tekinthető elképzelésünk, amit nem is mertünk korábban felvetni, gondoltuk bedobjuk gyorsan azokat, azután ha ezeket elvetik lesz időnk átgondoltan elkészíteni néhány könnyen megvalósítható akciótervet. Az íróasztalfiókban a következő, egy-egy oldalon kifejtett ötletek voltak címszavakban:

- *Járulékfizetési fegyelem erősítése*
- *Egyéni nyilvántartási rendszer kialakítása*
- *A járulékfizetésre képtelen személyek ellátásához szükséges fedezet megteremtése*
- *A jogosultság ellenőrzési lehetőségek kialakítása*

Legnagyobb meglepetésünkre nagy tetszést arattak felvetéseink és ahelyett, hogy lesöpörték volna azokat, zöld utat kaptak, sőt megbízást kaptunk kidolgozásukra és megvalósításukra.

A Kormány a 100 lépés programjának keretében így megkezdte az egészségügy biztosítási elven alapuló - a társadalmi szolidaritást is érvényesítő - rendszerének kialakítását. A „Sikeres, modern és igazságos Magyarországért 2006-2010” kormányprogram célul tűzte ki e folyamat felgyorsítását. A biztosítási elv érvényesülésének következetes megvalósításában kiemelkedő szerepe lett az integrált adó- és járulék-nyilvántartásnak és a naprakész, közhiteles jogviszony nyilvántartási rendszer működtetésének. A kormányprogram céljainak megfelelően ezzel biztosíthatóvá vált, hogy az egészségbiztosítás teljes körű szolgáltatásaira csak az legyen jogosult, aki mögött tényleges befizetés áll. Ez a cél volt az egyetlen az egészségügyi reformtörekvések közül, amely szinte feltétel nélküli társadalmi támogatottságot élvez. Történt ez annak ellenére, hogy az ehhez tartozó központi kommunikáció meglehetősen alacsony szakmai színvonalú és hiányos volt. Szinte senki nem értette meg sem a döntéshozók, sem a média munkatársai közül, hogy nem járulék-, hanem jogviszony ellenőrzés történik. A kettő közti különbség értelmezését és magyarázatát egy idő után feladtuk. Jól is tettük, hiszen annak ellenére, hogy a jogviszony ellenőrzés esetleges hiánya semmiféle szankciót nem vont maga után, körülbelül 35 milliárdnyi járulékkal több folyt be az államkincstárba, mint az előtte lévő azonos időszakban - azonos átlagbér és járulékfizetői létszám mellett a hírek megjelenését követően.

A politika nehezen kezelte a különböző technikai, szervezési és informatikai problémákat, de mivel kormányprogram lett a jogviszony ellenőrzés, kénytelenek voltak foglalkozni velük. Kezdődött a gondok sora azzal, hogy hiába volt az OEP-nek egy évek óta gyűjtött adatállománya a különböző területekről érkező jogviszony bejelentésekről, azok közül csak a pénzbeli ellátás⁹ igénylők esetét dolgozta fel érdemben. Az első komoly adatbetöltés és feldolgozás után úgy 1,2 millió állampolgárról nem tudtunk semmit. Amikor erről tájékoztattuk a közvetlen vezetőinket, először az értetlenség, majd azután a pánik lett a reakció. Hiába bizonygattuk, hogy egy ilyen méretű és bonyolultságú adatállomány esetében, amit évekig nem használt senki semmire, természetes, hogy az ilyen validitású. Nem nagyon hittek és bíztak bennünk. Szép lassan átszivárogtak a korábbi támogatók a projekt erőterén belül az ellenzők táborába. Az akkori Államreform Bizottság kismértékben, a Pénzügyminisztérium (PM) és az Egészségügyi Minisztérium (EÜM) nagyobb mértékben hátrált ki az OEP, azon belül is az informatikai szakterület mögül. Így egy jó fél évet követően legnagyobb csalódásunkra a projekt átkerült a PM hatáskörébe. Nem adtuk fel a küzdelmet, ezért megpróbáltuk a legkisebb megyében a valamennyi hiányzó adattal rendelkező állampolgárt postai úton megkeresni és felkérni okirati tisztázásra, de a kapott eredmény csak olaj volt a tűzre. Mindjárt az elején kiderült, hogy 5% számára sikertelen volt a postai kézbesítés (azaz hibás volt az országos lakcímnnyilvántartás). Azután az is

⁹ A pénzbeli ellátások a társadalombiztosítás azon ellátásai, melyek esetlegesen bekövetkező baleset, betegség, illetve gyermek születése esetén a biztosított keresetvesztését pótolják.

egyértelművé vált, hogy azok, akik azt választák, hogy van jogosultságuk, zömében (62%) abból a körből kerültek ki, ahol a jelentés megtételére kötelezett az állami szektor alkalmazottja volt. Ezzel a lépéssel sikerült két további hivatal, a Magyar Államkincstár és az Országos Személyi Adat- és Lakcímnyilvántartó Hivatal haragját is magunkra vonni. Ráadásul a Pénzügyminisztérium kihasználva a projekt támogatottságának a gyengülését elérte, hogy a jogviszony bejelentés személyi körei közül többek között a munkaviszonyban állók, az állami alkalmazottak és a vállalkozók az OEP helyett az APEH¹⁰ felé legyenek kötelezettek jelenteni.

Kezdték érdekmúlással elhalni a projekt. Az egyik kormányülésen adott helyzetjelentés kapcsán azonban kiderült a PM ellenérdekeltsége, így visszakapta az OEP a projektet erős felhatalmazással. A heterogén jogviszony bejelentési rendszerek 2007-es bevezetése és az addigra felerősödő koalíció belüli ellentétek ellenére sikerült az informatikai szakterületnek konstruktív megbeszélések segítségével (pl. lásd I. melléklet) működőképes folyamatokat kidolgozni, valamint egy használható és folyamatosan tisztuló adatbázis kialakításának lehetőségét megteremteni. A projekt innentől informatikai projektként élte az életét a következő főbb lépésekkel:

2006.07.01-2006.09.30.	Koncepció kidolgozása
2006.09.01-2006.10.31.	Jogi és eljárásrendi kérdések véglegzése
2006.08.01-2006.10.31.	Műszaki alternatívák kidolgozása
2006.09.01-2006.11.15.	Költségvetés tervezése
2006.11.15-2006.11.30.	Műszaki megvalósítás költségvetéshez igazítása
2006.11.15-2006.11.30.	Felhatalmazása a beszerzések megindítására
2006.12.01-2007.01.31.	Számítógéppont eszközeinek beszerzése
2006.12.01-2007.02.28.	Számítógéppont kiszolgáló infrastruktúrájának kiépítése
2006.12.15-2007.01.31.	Szolgáltatók informatikai felmérése (kérdőív)
2007.01.15-2007.03.01.	Portálmegoldás megtervezése
2007.02.01-2007.03.10.	Tesztrendszer kiépítése
2007.02.01-2007.02.15.	Szoftverszállítók konzultációja I.
2007.03.01-2007.03.10.	Portálmegoldás elkészítése, tesztelése és publikálása
2007.03.10-2007.03.31.	Szoftverszállítók konzultációja II.
2007.03.20-2007.03.31.	Szolgáltatók tájékoztatása, kiértesítése, jelszavak postázása
2007.03.10-2007.03.31.	Tesztrendszer üzemeltetése
2007.04.01-	Éles indulás

Mivel egyetlen téves „NEM” válasz is komoly indulatokat kelthetett volna a lakosság körében, számtalan külön projekt indult az adatbázis validitásának biztosítás érdekében. Az egyik ilyen projekt keretében, 2007.

¹⁰ Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal.

áprilisában az OEP megkezdte azon személyek kiértékelését, akiknek a biztosított nyilvántartás szerint rendezetlen az egészségügyi ellátás igénybe vételére való jogosultságuk. Július végéig – több körben – közel 600 ezer db kiértékelés került kiküldésre, tájékoztatva az érintetteket a jogviszonyuk rendezetlenségéről.

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a projekt igen komoly eredményeket ért el azzal, hogy a lakosság széles körében ismertté vált a biztosítási jogviszony meglétének fontossága. Az egészségügyi szolgáltatók segítségével azok is jogviszonyuk rendezésére kényszerültek, akik korábban nem foglalkoztak a kérdéssel. A projekt másik igen fontos eredménye, hogy a közös teherviselés igazságosabbá vált. A projekt indulásakor közel 1,2 millió állampolgárról nem lehetett tudni, van vagy nincs jogviszonya. A projekt három hónapi működése után ez a szám 550 ezerre csökkent. A jogosultság ellenőrzés, és a rendezetlen jogviszonyról szóló értesítés megkezdésekor az OEP nyilvántartása a jogviszonnyal rendelkező személyek számára vonatkozóan, a fő jogviszonycsoportok szerinti összesítésben még éppen csak 9 milliónyi jogosultat mutatott, amely szám többek között a projekt tevékenysége alapján 3 hónap alatt az 1. táblázat szerint változott pozitív irányban:

Jogviszony csoport	2007.03.31.	2007.06.30.	Különbség
Foglalkoztatottak	2 827 632	2 990 790	163 158.
Vállalkozók, egyéni járulékot fizetők	456 471	360 504	-95 967
Nyugdíjasok	2 867 389	2 768 499	-98 890
Munkanélküli ellátások	318 323	365 906	47 583
Egyéb ellátottak	501 023	765 691	264 668
Tanulók/hallgatók	176 095	289 816	113 721
Kiskorúak	1 862 901	1 942 876	79 975
Összesen	9 009 834	9 484 082	474 248

1. TÁBLÁZAT - JOGVISZONY ADATOK VÁLTOZÁSA A PROJEKT ELSŐ HÁROM HÓNAPJA ALATT

Összefoglalva elmondható, hogy a projekt egy sikertörténet, hiszen megmutatta, hogy az egészségügyi szolgáltatók informatikai szállítói felkészültek, a társadalmilag hasznos ügy mellé az egészségügyi szolgáltatók felsorakoztathatóak, a közigazgatás kevés erőforrásból is képes eredményt elérni, a járulékfizetési fegyelem szisztematikus és következetes ellenőrzéssel fokozható. A projekt indikátorainak alakulása a 2. táblázatban látható. A 2007. április 1-i éles indulást követő 17. napon már az egészségügyi intézmények 70 %-a képes volt elektronikusan jogviszonyt ellenőrizni és az éles üzem 150. napján ez a penetráció elérte a 85 %-ot. Jellemző a lelkesedésre, hogy a kórházak és rendelőintézetek mellet még 374 háziorvos is csatlakozott a rendszerhez, pedig számukra ez nem volt jogszabályi kötelezettség.

Indikátorok	2007. április 17.	2007. augusztus 27.
Lekérdezések száma 2007.04.01-től [db]	766 880	13 168 746
Adott napon a lekérdezések száma [db]	73 670	162 294
IGEN válaszok száma az adott napon [db]	65 301	154 609
NEM válaszok száma az adott napon [db]	7 387	6 385
IGEN válaszok száma 2007.04.01-től [db]	693 427	12 032 050
NEM válaszok száma 2007.04.01-től [db]	52 667	644 358
Nem válaszok aránya [%]	8	5
Adott napig összesen hány egészségügyi szolgáltató kérdezett [db]	343	795
Ebből jelenleg működő háziorvosi szolgálat [db]		374

2. táblázat PROJEKT INDIKÁTOROK ALAKULÁSA AZ INDULÁST KÖVETŐ 17. ÉS 150. NAPON

A jogviszony ellenőrzés nagyon egyszerűen működött, hiszen vagy egy zöld, vagy egy piros „lámpa” került kijelzésre az egészségügyi szolgáltatónál, az ott jelentkező beteg ellenőrzésekor, attól függően, hogy volt, vagy nem volt jogviszonya az illetőnek. Az ellenőrzés eredményének a közlésén kívül nem volt semmilyen feladata az egészségügyi személyzetnek illetve az orvosoknak, így az nagyon gyorsan beépült a mindennapok adminisztratív teendőinek sorába.

Volt még ennek a projektnek egy nagyon hasznos, de kevésbé ismert és publikált eredménye. Az E.Alap éves összege a korábbi időkben a parlamenti döntéstől függően került meghatározásra, mivel a járulékbefizetések összege kevesebb volt, mint az ellátásra szükséges, így azt az éves költségvetésnek kellett rendre kiegészítenie. Mivel a jogviszonyi adatbázis kialakítása és tisztítása során a különböző nem járulékfizető jogviszony csoportok (nyugdíjasok, tanulók, fiatalok, munkanélküliek, szociális ellátottak stb.) létszáma pontosra vált, lehetőség teremtődött a normatív alapokon meghatározott E.Alap tervezéshez. 2007-re már ezen elvek alapján történt az éves költségvetés tervezése, így az objektív számadatok szolgáltatása és az előre meghatározott normatívákkal kiszámolt állami hozzájárulás következtében az E.Alap egyenlege pozitívvá vált, ami a 3. ábra számadatai jól bizonyítanak.



3. ábra AZ E.ALAP EGYENLEGÉNEK ALAKULÁSA 2001-2007

MELLÉKLET

Emlékeztető

Tárgy:	Egyeztetés az Art. módosítással előírt havi adatszolgáltatáson alapuló egyéni adó és járulék nyilvántartásból történő adatszolgáltatással kapcsolatos eljárásról.
Időpont:	2005. november 8.
Helyszín:	APEH Széchenyi u. 2. sz. alatti irodaház.
Jelen vannak:	
Futó Iván	Informatikai Elnök-helyettes (APEH)
Ihász Katalin	(APEH)
Rába Ferenc	Informatikai Főigazgató-helyettes (ONYF)
Király Gyula	Informatikai és Nyilvántartási Főigazgató-Helyettes (OEP)
Soczóné dr.	
Farkasinszki Ildikó	Nyilvántartási és Ügyvitelszervezési Főosztály-vezető (OEP)

A megbeszélésen jelenlévők az alábbi témákat tárgyalták meg:

Futó Iván elmondta, hogy a megbeszélést annak érdekében kezdeményezte, hogy tisztázásra kerüljön, hogy a társadalombiztosítási szerveknek pontosan mikor és milyen adatokra van szükségük a jogosultságok megállapítása, az ellátások folyósítása érdekében, a jövőben az APEH-hez beérkező havi egyéni járulékbevallásokból.

Király Gyula jelezte, hogy az OEP-nek az egészségbiztosítási jogviszonyok megállapításához nincs szüksége egyénre lebontott havi járulékbefizetési nyilvántartásra, annál is inkább mivel a jogviszony létrejötté az esetek nagy többségében korábbi dátumú, mint a járulékbefizetés megtörténte, illetve annak bevallása. Az ellátások folyósításához, illetve az utólagos ellenőrzéshez pedig elegendő a foglalkoztatói összesítő és a befizetések állapota, amelyből megállapítható, hogy az adott foglalkoztatónál az adott időpontban adott foglalkoztatott után ugyanilyen arányban történt meg a járulékok befizetése. Amennyiben a pénzügyi ellátások megállapításának rendje változna, akkor is csak éves konszolidált adatokra lesz szüksége a szakterületnek, de ilyen irányú jogszabályváltozás jelenleg nincs napirenden.

Összegezve: az OEP-nél vezetett, egyéni jogviszony nyilvántartás teljes körű és naprakész működtetésének nem feltétele az APEH-nél kiépítésre kerülő egyéni járulékbevallási rendszer megléte. A két rendszer egymástól független feladatok ellátására szolgál, csak közvetett kapcsolatban áll egymással, éppen ezért azonban egyformán fontos mindkettő azonos színvonalon való megvalósítása és üzemeltetése.

Rába Ferenc kifejtette, hogy az ONYF részére sem szükséges a nyugellátások megállapításához a havi adatszolgáltatás a bevallási adatokról, sőt agályosnak tartja, hogy 2006. évet követően honnan fogják megkapni az ún. NYENYI adatszolgáltatást kiváltó konszolidált adatokat, mivel ilyen éves adatszolgáltatási kötelezettséget az Art. nem ír elő. Várhatóan a havonta átadott adatokból előállított éves adatok nem lesznek elégségesek a feladat maradéktalan ellátására, ezért azok jelentős része a közvetlen adatszolgáltató (APEH) részére az év végén visszaküldésre kerülnek javítás céljából.

Soczóné dr. Farkasinszki Ildikó elmondta, hogy az OEP számára a biztosítási jogviszonyok megállapításánál problémát jelent, hogy az Art. módosítással 2005. szeptember 1-től olyan jogi helyzet állt elő, mely szerint a foglalkoztató csak egy igen szűk adattartalmú bejelentést köteles megtenni a Egészségbiztosítási Pénztár felé, ebből pedig gyakorlatilag lehetetlen beazonosítani a jogviszony jellegét. Az APEH-től négy hónappal később megkapott adatok már csak az utólagos ellenőrzést teszik lehetővé, de egy esetleges korábbi ellátás folyósításánál megnehezítik a jogosultság megállapítását. Tájékoztatta a jelenlévőket, hogy az OEP ennek érdekében jogszabály módosítást kezdeményezett.

Futó Iván válaszában kifejtette annak a lehetőségét, hogy az APEH a jogszabályban előírtaknál korábban teljesítsen adatszolgáltatást az OEP felé.

A megbeszélés résztvevői megállapodtak, hogy az egyeztetésről emlékeztető készül.

Szakolyi András

A GAZDASÁGI VERSENYKÉPESSÉG OPERATÍV PROGRAM 4. PRIORITÁS 4.3. INTÉZKEDÉSEINEK KERETÉBEN MEGVALÓSULT PROJEKTEK EREDMÉNYVIZSGÁLATA

ÖSSZEFOGLALÓ

Kutatásunk célja, hogy átfogó és reális képet kapjunk a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program keretében megvalósult önkormányzati informatikai fejlesztések eredményességéről, valódi hozadékaikról, társadalmi és gazdasági hasznosulásáról. A GVOP 4. prioritás 4.3 intézkedése nagyon jelentős anyagi erőforrást biztosított a sikeresen pályázó önkormányzatok számára, hogy a közös európai információs társadalom stratégiák irányelveit követve kiépíthessék elektronikus közigazgatási rendszereiket, gyorsabbá és hatékonyabbá tegyék szolgáltatásaikat, ezzel segítve az állampolgárokat és ösztönözve a gazdaság szereplőit is. A pályázati célok megvalósulását különböző előre definiált kvantitatív indikátorok segítségével lehet mérni, de ha jobban árnyalni akarjuk a képet akkor újfajta szempontokat is figyelembe kell vennünk. Kutatásunk tapasztalatai a következőkben foglalhatók össze.

A sokat hangoztatott tételt, miszerint az informatikai fejlesztések nem lehetnek öncélúak, csak a valós társadalmi gazdasági hasznosulás indokolhatja a költséges beruházásokat, jelen kutatásunk is igazolja. Csak akkor van értelme a ráfordításoknak, ha azok mérhető módon hozzájárulnak a hatékonyságnövekedéshez. A vizsgált önkormányzatoknál ezen a téren jelenleg még zömében rossz a helyzet. Az informatikai szakértelem és stratégiai gondolkodásmód hiánya miatt a rendelkezésre álló források sokszor nem megfelelő arányban hasznosultak. Sárközy Tamás, a közigazgatási reformok kidolgozásával megbízott jogászprofesszor hasonlatával élve sokszor tékozló koldusként viselkednek a hivatalok.

A közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásokról szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban röviden: Ket.) kidolgozta az elektronikus ügyintézés jogi kereteit. Az e-ügyintézt a közigazgatási szervek alapértelmezett kötelezettségévé tette, ez alól kivételt az önkormányzat képviselő-testülete csak rendeletben határozhat meg. A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP) keretei között kiírt 4.3.1 és 4.3.2 pályázatok összesen több mint 12 milliárd forint felhasználását tették lehetővé.

A GVOP 4.3.1 pályázat célja az önkormányzatok információ-szolgáltató tevékenységének fejlesztése volt. A maximális támogatási összeg 540 millió Ft volt. A legszembetűnőbb, hogy az átlag 383.246 ezer Ft-os pá-

lyázati támogatás ellenére a válaszadók közül egyedül Hódmezővásárhely volt képes teljes körűen, CLBPS 4. szinten [az Európai Unió elektronikus ügyintézési szolgáltatásokra vonatkozó ajánlásában megfogalmazott (eEurope akcióprogramok, Common list of basic public services) szolgáltatási szintek] megfelelni a Ket. által előírt elektronikus ügyintézési követelményeknek. Összehasonlításképpen Tokaj városa és Budapest XIII. kerület Önkormányzata minden állami támogatás nélkül, saját erőből, a pályázati támogatás összegének néhány százalékából képes volt megvalósítani az e-ügyintézt. A GVOP 4.3.2 pályázat célja az önkormányzati adatvagyon másodlagos hasznosítása volt. Konceptiójának a lényege abban foglalható össze, hogy a pályázat útján elnyert támogatás segítségével az önkormányzatok a tulajdonukban lévő adatokat nyilvánossá tehetik más szervezetek, s ezen belül természetesen a kis-és középvállalkozások számára. A 17 projekt megvalósításához összesen majdnem 2 milliárd forintot, átlagosan 100 millió forintot kaptak a pályázók. A nyertes projektek végrehajtása során elkészült megoldásokat áttekintve kiderül, hogy a fejlesztések valós iránya eltolódott az önkormányzati back-office és portálfejlesztés felé. A vállalkozások számára valóban hasznosítható információt csak kevés esetben találtunk. A publikált „adatvagyon” számos projekt esetében kimerül néhány letölthető PDF dokumentumban. Ez alól talán csak az képez kivételt, amikor a település térinformatikai fejlesztésre fordította a támogatási összeget. Kevés az olyan adatvagyon, ami különösebb jelentőséggel bírna a kis-és középvállalkozások számára, és aminek a publikálása komolyabb technikai felkészültséget igényelne. A meglévő információk közzétételére elégséges egy átlagos önkormányzati honlap is. Az „adatvagyon” publikálását a honlapjukra valamit is adó önkormányzatok már korábban elvégezték, mindenféle pályázati támogatás nélkül, saját erőből.

A GVOP 4.3.1 és 4.3.2 pályázatok projektjeivel kapcsolatos általános megállapításainkat az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- A GVOP pályázatokkal együtt benyújtott informatikai stratégiák egy része alapos helyzetelemzést nélkülöző dokumentum volt, így fordulhatott elő, hogy néhány településen a rendszerek nem teljesen az önkormányzatok valós igényei mentén jöttek létre.
- A közbeszerzési műszaki leírásban a beszerzés tárgyát többnyire nem sikerült megfelelően specifikálni, és a „pontosítások” a különböző projekttermékekre maradtak (pl.: Vevői Követelmény Specifikáció, Megvalósítási Javaslat, Rendszerterv).
- A szállítók egy része nem rendelkezett megfelelő szakmai felkészültségű közigazgatási szakemberrel, ami a megvalósítás során fokozott veszélyforrást jelentett a projekt megvalósításának határidejére, és minőségére nézve.
- Számos projekt esetében elmaradt a megfelelő szakemberekből álló projektszervezet felállítása, a projektmenedzsment és a minőségbiztosítás megfelelő alkalmazása.

- Jövőbeni hasonló pályázatok közbeszerzési eljárásainál elő kell írni az ajánlattevőnek, hogy nyertessége esetén az egyedi fejlesztésű vagy nyílt forráskódú szoftverek forráskódját az ajánlatkérőnek átadja.
- Amennyiben nem az önkormányzat rendelkezik a forráskóddal, úgy a szállítóval szembeni kiszolgáltatottsága a megvalósítást követően az üzemeltetés során is fennmarad, az üzemeltetési költségek meghatározásánál a szállítónak nem kell figyelemmel lennie versenytársaira.
- Az 5 éves fenntartási és működtetési, valamint a fejlesztési kötelezettség költségeire pályázati lehetőséget kell biztosítani.
- Az önkormányzatok kevés pénzt és erőforrást fordítottak a megfelelő tájékoztatásra, PR feladatokra, ezzel is magyarázható az elektronikus ügyintézők alacsony száma.

A projektek eredményeinek maradéktalan hasznosulása, és a jövőbeni hasonló tárgyú projektek sikeressége érdekében az alábbi javaslatokat tesszük:

- Minden egyedi projektnél megfelelő szakemberekből álló projekt-szervezetet kell felállítani, a projektmenedzsmentet és a minőségbiztosítást egységes kritériumok szerint kell lebonyolítani.
- A szigetszerű alkalmazások megvalósításának elkerülése érdekében a pályázatban egységes műszaki leírást, követelményrendszert kell meghatározni.
- Az 5 éves fenntartási és működtetési, valamint a technikai fejlődés függvényében történő korszerűsítési kötelezettség érdekében az önkormányzatoknak további támogatási lehetőséget kell biztosítani.
- A projektek eredményeinek, különösen az elektronikus ügyintézés széles körű népszerűsítése érdekében megfelelő tájékoztatási kampányokat kellene lebonyolítani.
- Az integrációs folyamat elősegítése érdekében az alábbi követelmények egyértelmű megfogalmazása szükséges:
 - központi adatszabvány a cím- és partneryilvántartásra és annak használatára,
 - a meglévő magyar térinformatikai ajánlások és szabványok használatának előírása,
 - redundanciamentesség megkövetelése, legalább a törzsadatok szintjén,
 - a CLBPS 3-4-es szint egyértelmű előírása,
 - amennyiben lehetséges az osztott és heterogén adatbázis-kezelés elkerülése.

A VIZSGÁLAT ISMÉRVEI

Keretek

Vizsgálatunk keretében a GVOP 4.3 projektekkel kapcsolatosan négyféle kérdőívet készítettünk:

- A GVOP 4.3.1 pályázaton nyertes települési önkormányzatoknak
- A GVOP 4.3.1 pályázaton nyertes önkormányzati társulásoknak
- A GVOP 4.3.2 pályázaton nyertes települési önkormányzatoknak
- A GVOP 4.3.1 pályázaton nyertes önkormányzatok beszállítóinak

A GVOP 4.3.1. települési önkormányzatoknak és önkormányzati társulásoknak szóló kérdőívek elkészítéséhez mélyinterjúkat készítettünk.

A kérdőívek 2008. január 17–22. között a Regionális Közigazgatási Hivatalokon keresztül e-mailben lettek elküldve az érintetteknek.

Az érintetteknek igen rövid idő állt rendelkezésre, - volt ahol két munkanap, - valamint egyes esetekben a kérdésekre azért nem tudtak teljes körűen válaszolni, mert nem rendelkeztek olyan adatformákkal melyek a kért struktúrába beilleszthetők lehettek volna. Esetenként olyan akadályokkal is szembe kellett nézni, hogy az alvállalkozót nem lehetett elérni és ez tette lehetetlenné egyes kérdések megválaszolását. Összességében a kiküldött kérdőívek mintegy kétharmadban jöttek vissza olyan kitöltöttséggel, amelyekre építve ezen tanulmány elkészítésre kerülhetett, s amelyek révén reprezentálhatja a teljes pályázati rendszer tanulságait.

A vizsgálat tárgya

A GVOP 4.3.1 pályázaton nyertes települési önkormányzatok esetében
Kérdőívünket a következő tematika mentén készítettük el.

Általános kérdések

Az elemzés szempontjából elsősorban a projekt ütemezése, csúszása a vizsgálódás tárgya. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy jellemzően mi lehet az oka a csúszásnak, milyen egyéb más tényezővel van összefüggésben.

A projekt eredményességével, sikerével kapcsolatos kérdések

A támogatási szerződés és a megvalósítás közti eltérések összefoglaló bemutatása rámutat a nehezen kivitelezhető, vagy feleslegessé vált vállalkosokra, vagy az időközben felmerülő plusz igényekre.

A felhasználószámra, tranzakciószámra vonatkozó információk a rendszer tényleges használatát mutatják. Ezek más információkkal való összevetése különösen fontos lehet, így keressük, hogy mitől lehet magas ügyfél- és tranzakciószámot elérni.

Az intézményi hasznosulásra adott válaszoknál bemutatjuk, hogy a GVOP 4.3 projektek mennyiben és milyen mélyen érintették az intézményeket.

Alrendszerrel kapcsolatos információk

Az alrendszerekre kapott válaszok bemutatják, hogy a projektek rendszerei jellemzően milyen alrendszerekből állnak.

Bemutatjuk, hogy az egyes alrendszerek milyen gyakorisággal fordulnak elő a projektekben, ezekre milyen költségkeretet különítettek el, és az egyes alrendszerek szakmai tartalma miben különbözik.

A mélyinterjúk alapján feltételezhető, hogy az egyes alrendszerek esetében az adatmigráció nem történt problémamentesen, illetve van olyan régi program, amely az alrendszerrel párhuzamosan működik. Ezek átfogó bemutatása mellett keressük az összefüggéseket, hogy milyen más információval mutat ez korrelációt (pl.: kulcsfelhasználók oktatása, hivatali dolgozók száma).

Az önkormányzati feladatellátás informatikai lefedettségével kapcsolatos kérdések

Ezek a kérdések az egyes alrendszerek funkcionális vetületei. Bemutatásukra azért van szükség, mert az alrendszerekből nem minden esetben derülnek ki a feladat-ellátási információk. Az elemzés során tételesen bemutatatható, hogy milyen mélységű a szakmai tartalom a GVOP projekteknel. Bemutatjuk a gyakoriságot, összevetjük a hivatali létszámmal, a projekt és az alrendszerek költségeivel. Fontos információként szolgálhat a régi rendszerek adatkinyerés és szakfeladat-ellátás céljából megvalósított további használata.

Elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos kérdések

Az e-ügyintézésrel kapcsolatos kérdéseknél tipikus probléma, hogy az önkormányzatok nem rendelkeznek a megfelelő információkkal annak ellenére, hogy a pályázatukban ez indikátor volt. A mintába eső önkormányzatok esetében ezeket az információkat megpróbáljuk maradéktalanul elérni. Az egyes adatokat összevetjük a projekt éles indulásától eltelt idővel, összefüggéseket keresünk a számosság és más információk (pl. CLBPS-szint, PR-keret stb.) között. Az EU által legfontosabbnak titulált CLBPS szolgáltatások között csak néhány olyan van, amely közvetlenül önkormányzati feladat. Ennek ellenére vannak olyan szolgáltatások, amelyek felületét adhatja az önkormányzati portál.

Pénzügyi vonatkozású kérdések

A pénzügyi főbb mutatószámok elsősorban más – a projekt sikerességét, eredményességét és mélységét mutató – adatokkal összevetve nyújthatnak információkat.

Az üzemeltetéssel kapcsolatos kérdések aktuális és igen lényeges részei a felmérésnek, amelyek jól mutatják a rendszer használatával kapcsolatos anomáliákat. Számos önkormányzat még nem rendezte az üzemeltetés kérdését, nagy eltérések mutatkoznak az üzemeltetési költségek között.

A PR-keret megítélésünk szerint az egyik fontos feltétele a projektek eredményeinek, különösen az elektronikus ügyintézés széles körű népszerűsítésének.

Technikai vonatkozású kérdések

A rendszer működtethetőségét, stabilitását vizsgáljuk ezen kérdések alapján.

Jogszabályi vonatkozású kérdések

A jogszabályoknak való megfeleléssel kapcsolatos kérdéseket az iratkezelési szoftverekre vonatkoztatva vizsgáljuk.

Vélemények a GVOP projektekről

Összefüggéseket keresünk az elégedettség, a projekt eredményei, és az azt bemutató indikátorok között.

A GVOP 4.3.1 pályázon nyertes önkormányzati társulások

A települési önkormányzatoknál megismert tematikához képest a következő kérdésekre keressük a választ:

Jellemzően milyen települések, milyen szolgáltatással alakították ki az elektronikus szolgáltatások körét.

A rendszer szolgáltatásra való képessége és a tényleges szolgáltatás igénybevétele milyen időbeli késéssel történt meg és mennyire teljes körűen?

Van-e olyan település, amely nem vesz igénybe bizonyos szolgáltatásokat?

A vizsgálat tárgya a GVOP 4.3.1 pályázon nyertes önkormányzatok beszállítói esetében

A közbeszerzési eljárásokon nyertes cégek alkalmazásaival kapcsolatban elsősorban a technikai fejlettséget, a kiterjeszthetőséget vizsgáljuk. Bemutatjuk, hogy az egyes modulok mennyire együttműködők más rendszerekkel, mennyire illeszthetőek egy önkormányzati informatikai környezetbe és mennyire képesek ASP-modellben való üzemeltetésre.

A vizsgálat tárgya a GVOP 4.3.2 pályázon nyertes települési önkormányzatok esetében

Kérdőíveinket a következő tematika mentén készítettük el.

Általános kérdések

Az elemzés szempontjából elsősorban a projekt ütemezése, csúszása az elemzés tárgya. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy jellemzően mi lehet az oka a csúszásnak, milyen egyéb más tényezővel van összefüggésben.

A projekt eredményességével, sikerével kapcsolatos kérdések

A támogatási szerződés és a megvalósítás közti eltérések összefoglaló bemutatása rámutat a nehezen kivitelezhető, vagy feleslegessé vált vállalatokra, vagy az időközben felmerülő plusz igényekre.

Adatszolgáltatással kapcsolatos kérdések

A kívülről elérhető adatszolgáltatás belső minőségével kapcsolatos kérdések keresnek választ a rendszer technológiai fejlettségére, átgondoltságára, és ilyen értelemben fenntarthatóságára. Gyakoriság szerint bemutatjuk,

hogyan az egyes technológiai megoldásokat milyen eloszlásban alkalmazták az önkormányzatok.

Gyakoriság szerint bemutatjuk, hogy milyen jellegű és azon belül milyen konkrét adatszolgáltatást valósítottak meg az önkormányzatok.

Pénzügyi vonatkozású kérdések

A pénzügyi főbb mutatószámok elsősorban más – a projekt sikerességét, eredményességét és mélységét mutató – adatokkal összevetve nyújthatnak információkat.

Az üzemeltetéssel kapcsolatos kérdések aktuális és igen lényeges részei a felmérésnek, amelyek jól mutatják a rendszer használatával kapcsolatos anomáliákat. Számos önkormányzat még nem rendezte az üzemeltetés kérdését, nagy eltérések mutatkoznak az üzemeltetési költségek között.

A PR-keret megítélésünk szerint az egyik fontos feltétele a projektek eredményeinek, különösen az elektronikus ügyintézés széles körű népszerűsítésének.

Az alrendszerek költségei mellett bemutatjuk az egyéb költségek megoszlását és bemutatjuk ezek jellemző előfordulását.

Technikai vonatkozású kérdések

A rendszer működtethetőségét, stabilitását vizsgáljuk ezen kérdések alapján.

Jogszabályi vonatkozású kérdések

A jogszabályoknak való megfeleléssel kapcsolatos kérdéseket az iratkezelési szoftverekre vonatkoztatva vizsgáljuk.

Vélemények a GVOP projektekről

Összefüggéseket keresünk az elégedettség, a projekt eredményei, és az azt bemutató indikátorok között.

A vizsgálat határai

A kutatás keretei nem tették lehetővé, hogy a vizsgált funkciókat, a szolgáltatások valós működését is teszteljük, csak az adatközlőkre és a kérdőívek adataira hagyatkoztunk.

A vizsgálat mélysége térben

Vizsgálatunk a 4.3.1. projekt esetében a következő településekre terjedt ki, a beérkezett kérdőívek alapján: Baja, Bátonyterenye, Békéscsaba, Debrecen, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Pécs, Szeged, Szekszárd, Szolnok, Szombathely, Veszprém, Marcali.

A 4.3.2. projekt esetében a következő településekről érkeztek értékelhető válaszok: Bakonyi Önkormányzatok Szövetsége, Budakeszi, Debrecen, Gyöngyös, Gyula, Hajdúszoboszló, Kiskunhalas, Szeghalom, Székesfehérvár, Tatabánya.

Időben

A 4.3.1. projektek jellemzően 2006. második felében fejeződtek be, de a nagyobb, több rendszert magukba foglaló rendszerek 2007. első felében indultak el teljes funkcionalitással.

A projektek átlagosan 711 nap lefutási idő alatt valósultak meg, de az eredetileg kitűzött határidőhöz képest 245 nap volt az átlagos meghosszabbítás, csúszás.

A 4.3.2 projektek esetében a vizsgált pályázatok indulása és a projekt kezdési időpontja a 2005-2006. években történt. A projektek időtartama fél-másfél év közötti, jellemzően 10-12 hónap.

Érintettek köre

- A GVOP 4.3.1 pályázaton nyertes települési önkormányzatok
- A GVOP 4.3.1 pályázaton nyertes önkormányzati társulások
- A GVOP 4.3.2 pályázaton nyertes települési önkormányzatok
- A GVOP 4.3.1 pályázaton nyertes önkormányzatok beszállítói

AZ INTÉZKEDÉSEK BEMUTATÁSA

GVOP bemutatása

A Nemzeti Fejlesztési Terv Gazdasági Versenyképesség Operatív Programja (GVOP) a termelőszektor modernizációját, valamint a fejlett gazdasági szolgáltató környezet kialakítását tűzi ki célul.

A GVOP 2004 és 2006 között az alábbi négy területen támogatott gazdaságfejlesztési tevékenységet:

Beruházás-ösztönzés

A beruházás-ösztönzési prioritás a nagyobb volumenű beruházásokhoz nyújt támogatást, a működő-tőke vonzása, a külföldi vállalkozások letelepedésének ösztönzése céljából támogatja a közepes és nagyobb vállalati beruházásokat. A támogatás célja a versenyképesség növelése mellett új munkahelyek létesítése, az országon belüli regionális különbségek mérséklése, a külföldi tőkevonzás növelése, a külföldi tőke egyenletesebb területi eloszlásának, valamint jobb beágyazódásának elősegítése.

Kis- és középvállalkozások támogatása

A kis- és középvállalkozások támogatása – mely a program legnagyobb része – a hazai gazdaság egyik legfontosabb pillérének erősítését, a vállalkozásoknak az Unió belső piacán való érvényesülését hivatott szolgálni. A kis- és középvállalkozások fejlesztése prioritás célja a KKV-k technológiai modernizációja, menedzsmentjük fejlesztése, együttműködések ösztönzése. Támogatja a vállalkozások modernizációját, a minőségbiztosítási, környezetirányítási, modern vállalatirányítási rendszerekhez való hozzáférést, valamint együttműködésüket annak érdekében, hogy a közös fellépésükben rejlő előnyöket kihasználhassák.

Kutatás-fejlesztés, innováció

A kutatás-fejlesztés, innováció jelenti a magyar gazdaság fejlődésének mozgatórugóját. A program mind a kutatási eredmények javítását, mind vállalkozói hasznosulását támogatja közös kutatások, innovatív kis- és középvállalkozások speciális támogatásán keresztül. A program a vállalkozói szféra mellett támogatja az állami és egyetemi kutatóhelyek műszerállományának fejlesztését, a kutatók ismereteinek bővítését. A kutatás-fejlesztés, innováció prioritás célja a K+F hatékonyságának növelése, illetve az üzleti K+F tevékenység ösztönzése.

Információs társadalom és gazdaság fejlesztése

Az információs társadalom prioritás mind a vállalkozások, mind a közszféra számára hozzáférhető. Ösztönzi a vállalkozások IT eszközökkel történő fejlesztését, a számukra elérhető tartalmak kifejlesztését, valamint a vállalkozások megjelenését a világhálón. Az önkormányzatok IT fejlesztései részben a vállalkozások, részben az állampolgárok számára teremtenek lehetőséget az elektronikus ügyintézésre, a közcélú tartalmak, nyilvántartások eléréséhez. Ez a prioritás ösztönzi az infokommunikációs eszközök használatát, a digitális tartalom létrehozását, az önkormányzatok e-közigazgatási szolgáltatásainak fejlesztését, valamint a szélessávú infrastruktúra kiépítését az elmaradott területeken.

A 4.3 intézkedés bemutatása

A 4.3 intézkedés olyan informatikai és kommunikációs fejlesztéseket támogat, amelyek révén a helyi önkormányzatok ügyfelei (elsősorban a gazdasági élet szereplői) elektronikus úton kaphatnak támogatást vagy teljes értékű kiszolgáltatást. Az intézkedés hozzájárul a közigazgatás megítélésének javulásához.

Az intézkedés célja az e-adminisztrációs szolgáltatások fejlesztése a kistérségi önkormányzati társulások területén. Célja az integrált önkormányzati információs rendszer kiépítése, illetve a meglévő alkalmazások integrációja.

Az intézkedés az e-közigazgatás kiépítésével segíti az önkormányzatok Európai Unió felzárkózását, javítja a közigazgatás megítélését.

GVOP 4.3.1 kiírás

A „Szolgáltató önkormányzat – az önkormányzatok információ-szolgáltató tevékenységének fejlesztése” c. GVOP-2004-4.3.1. pályázat célja az alábbi funkciók megvalósítása volt:

Az „A” pályázati cél esetében

- e-ügyintézés megvalósítása – On-line információk a közigazgatási szolgáltatásokról (információszoftver), az Európai Unió elektronikus ügyintézési szolgáltatásokra vonatkozó ajánlásában (eEurope akcióprogramok, Common list of basic public services ajánlás) szereplő 1. szolgáltatási szint elérése érdekében.

- e-ügyintézés megvalósítása – Nyomtatványok, űrlapok letöltése az ügyintézéshez (egyirányú interaktivitás), az Európai Unió elektronikus ügyintézési szolgáltatásokra vonatkozó ajánlásában (eEurope akcióprogramok, Common list of basic public services ajánlás) szereplő 2. szolgáltatási szint elérése érdekében.
- Közérdekű, közhasznú információk megjelenítése az önkormányzat honlapján. (Az adatokat mindig naprakészen kell megjeleníteni, azaz folyamatosan kell frissíteni.)
- Településmarketing az önkormányzat honlapján. (Az adatokat mindig naprakészen kell megjeleníteni, azaz folyamatosan kell frissíteni.) Az on-line település-marketing naprakész információkat, szolgáltatásokat kell hogy nyújtson a magyar mellett angolul és még egy további idegen nyelven (német vagy bármely más EU tagállami nyelv, vagy a környező országok valamelyikének nyelve, a helyi igényeknek megfelelően).

A „B” pályázati cél esetében

Közigazgatási alkalmazások: integrált közigazgatási alrendszer létrehozása vagy továbbfejlesztése, bővítése a meglévő alkalmazások integrálása, vagy új, integrált alkalmazás megvalósítása révén.

- A fejlesztések eredményeként a magasabb szintű on-line ügyintézési szolgáltatások back-office-ának egyik legfontosabb része valósul meg; nő az ügyintézés hatékonysága, átláthatósága, a folyamat irányíthatósága.
- Adminisztratív (költségvetési) alkalmazások: integrált adminisztratív alrendszer kialakítása, a meglévő alkalmazások integrálása (szükség esetén továbbfejlesztése, bővítése), vagy új, integrált alkalmazás megvalósítása révén.
- Ennek eredményeként a magasabb szintű on-line ügyintézési szolgáltatások back-office-ának másik legfontosabb része valósul meg; nő az informáltság, a gazdálkodás hatékonysága, átláthatósága, a folyamat irányíthatósága.
- Térinformatikai alkalmazások megvalósítása, továbbfejlesztése, bővítése és integrálása más alrendszerekkel, modulokkal.
- Az egyes alrendszerek (közigazgatás, adminisztráció, térinformatika) integrálása.
- e-ügyintézés megvalósítása – Nyomtatványok, adatlapok on-line kitöltése, hitelesítése, továbbítása (kétirányú interaktivitás), a (minősített biztonságú) elektronikus aláírás alkalmazásával, az EU elektronikus ügyintézési szolgáltatásokra vonatkozó ajánlásában (eEurope programok, Common list of basic public services ajánlás) szereplő 3. szolgáltatási szint elérése érdekében).
- e-ügyintézés megvalósítása – Teljes elektronikus ügyintézés (tranzakció-feldolgozás), a folyamatban lévő ügyek on-line követése, a (minősített biztonságú) elektronikus aláírás alkalmazásával, az EU elektronikus ügyintézési szolgáltatásokra vonatkozó ajánlásában (eEurope programok, Common list of basic public services ajánlás) szereplő 3. szolgáltatási szint meghaladása érdekében.)

A nyertes pályázatok száma 29, a támogatás összege 11.053.318.496 Ft volt.

Átfogó észrevételek a GVOP 4.3.1 megvalósult projektjeiről

A projektekkel kapcsolatos általános megállapításainkat az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- Számos rendkívül heterogén rendszert építettek ki, amely sem a megvalósítást, sem az üzemeltetést nem tette, nem teszi költséghatékonyra. A projekt az önkormányzatok 90%-nál, jellemzően a fenntartási és működtetési kötelezettség miatt költségnövekedést eredményezett. Amennyiben nem az önkormányzat rendelkezik a forráskóddal, úgy a szállítóval szembeni kiszolgáltatottsága a megvalósítást követően az üzemeltetés során is fennmarad, az üzemeltetési költségek meghatározásánál a szállítónak nem kell figyelemmel lennie versenytársaira.
- A közbeszerzési műszaki leírásban a beszerzés tárgyát nem sikerült megfelelően specifikálni, és a „pontosítások” a különböző projekttermékekre maradtak (pl.: Vevői Követelmény Specifikáció, Megvalósítási Javaslat, Rendszerterv). A szállítók egy része nem rendelkezett megfelelő szakmai felkészültségű közigazgatási szakemberrel, ami a megvalósítás során fokozott veszélyforrást jelentett a projekt megvalósításának határidejére, és minőségére nézve.
- Elmaradt a megfelelő szakemberekből álló projektszervezet felállítása, a projektmenedzsment és a minőségbiztosítás megfelelő alkalmazása.
- A GVOP pályázatokkal együtt benyújtott informatikai stratégiák egy része alapos helyzetelemzést nélkülöző dokumentum volt, így fordulhatott elő, hogy néhány településen a rendszerek nem az önkormányzat valós igényei mentén jöttek létre.
- Pozitívként értékelhető, hogy a rendszerek – az önkormányzatok nyilatkozatai szerint - minőségi javulást eredményeztek a munkafolyamatokban, habár ezt semmilyen mérhető adattal nem tudták alátámasztani. (pl.: jogorvoslatok számának csökkenése)
- Az önkormányzatok kevés pénzt és erőforrást fordítottak a megfelelő tájékoztatásra, PR feladatokra, ezzel is magyarázható az elektronikus ügyintézés alacsony száma.

Átfogó észrevételek a GVOP 4.3.2 megvalósult projektjeiről

A megvalósult projektek, a meglévő önkormányzati IT infrastruktúra, back-office rendszerek és a portál továbbfejlesztését jelentették zömében. A KKV-kra gyakorolt gazdaságélénkítő hatás nehezen mérhető.

A projektek kis volumene miatt az időtervek jól betarthatók, ugyanakkor a területeken meglévő jelentős informatikai elmaradást csak kis mértékben enyhítik ezek a projektek, és a szükséges fejlesztéseknek csak egy szelete válik valóra, amely önmagától nem hozza maga után a többi terület fejlődését. A kisebb települési forma azonban nagyobb odafigyelést eredményez az informatikai biztonság és a stratégiai gondolkodás területén.

A pályáztatások során érdemes lenne jobban odafigyelni arra, hogy minden érdekelthez eljussanak a pályázati lehetőségek, és a közbeszerzés folyamatában is segítséget lehetne nyújtani központilag.

A projektek hatékonyságán sokat lendített, ha a megrendelő oldaláról szakavatott, közigazgatási és informatikai ismeretekkel is rendelkező projektvezető, vagy projekt tag is jelen volt a folyamatoknál. Ugyanakkor ennek hiánya jelentős időzavart, illetve megoldási problémákat okozott.

A kitűzött célok mindenhol teljesültek. A kis volumen ezt determinálta. Többleteredmények csak elvétve születtek. A projektek kis kivétellel, elsősorban a hivatalok munkáját segítik, és csak egy része áll a lakosság, vagy a gazdasági társaságok rendelkezésére. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a lakosság informatikai affinitása, az internetsűrűség igen eltérő képet mutat régióként. Ez meghatározza a pusztá lehetőségét is annak, hogy milyen kihasználtsággal működhetne az egyes rendszer.

A települések nem is gondoltak arra eddig, hogy elégedettségi méréseket hajtsanak végre. Elégségesnek látták a spontán visszajelzéseket. Kivéve a hajdúszoboszlói projektet, ahol még reklámozták, hirdették is a lakosság részére elérhető új szolgáltatásokat.

A GVOP 4.3.2. körében a pályázatok aránylag kis összeget ölelnek fel. Az önkormányzatok önrésze 4-5% körüli, amely igen vonzó számukra. Azonban sok település nem indul el ezeken a pályázatokon, és nem csak azért, mert nincs tudomásuk róla. A megváltozott előfinanszírozás sokszor áthidalhatatlan akadályt jelent. A következő probléma az utófinanszírozás elhúzódása. Ilyen környezetben az önkormányzatok egy projekt-befejezési kényszerbe kerülnek, akár a minőség rovására is. Esetenként az IT Kht. ügyrendje jelentős késlekedést okozott a források nem időbeli átutalásával, és ezzel a teljesítés határidejének csúszása miatt kritikus helyzetbe kerülhettek, mind a projektbeli vállalások kapcsán, mind pedig a késlekedésből adódó kötbér és a felvett hitelek utáni kamatok tekintetében.

Egy másik probléma forrása lehet a forráskód, a szerzői jogok hovatartozása, amely meghatározza a kötelező fenntartás, üzemeltetés szolgáltatóját, és így nem a reális értéken kötődhetnek. Érdemes lenne ebbe központilag beavatkozni. Lehetne a kiírást összevontan kezelni a üzemeltetéssel, vagy a forráskód átadását kellene előírni.

A pályázati összegek lényegében felhasználásra kerülnek, de ez nem minden esetben jelenti, hogy a teljes összeg hatékonyan lett elkölthetve. Egyes esetekben a projektvezetésre, vagy minőségbiztosításra arányaiban nagyobb részt költöttek, mint az arányos lett volna a projekt összköltségéhez képest.

Ficsor József, Pajna Sándor, Szakolyi András

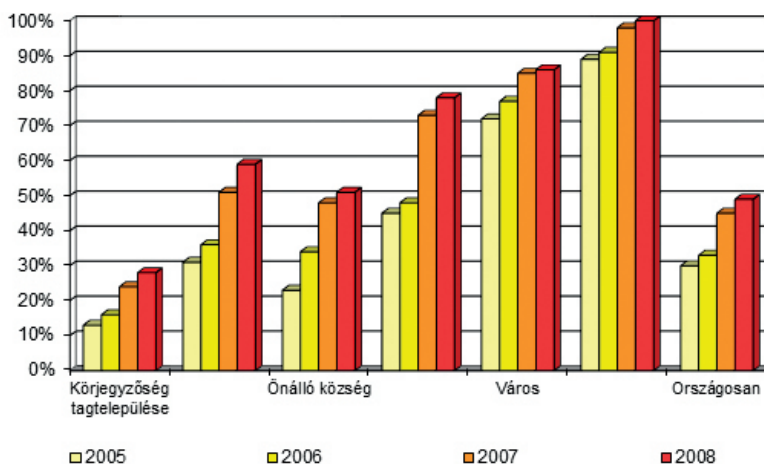
AZ ÖNKORMÁNYZATOK INFORMATIKAI HELYZETE 1998-2010

Az önkormányzatok informatikai kiadásait az 1998-2010-es időszakban is „maradvány” jellegűnek minősíthetjük, azaz az IKT költség nem szerepelt az alap prioritások között. A beruházások között a hardver eszközök beszerzése dominált.

A GKIE.NET 2005-2009 készített felmérést a vizsgált időszak második feléről egy 800 önkormányzat megkérdezésével (település típus és regionális elhelyezkedés figyelembevételével)¹. Ennek az adatsorain keresztül kísérelhetjük meg bemutatni az eszközellátottság legfontosabb elemeit, mutatóit, tényeit.

Számítógép használata

A magyarországi önkormányzatok 97%-a rendelkezik legalább egy számítógéppel, 96%-uk használ asztali és 48%-uk hordozható PC-t, a kézi számítógépek elterjedtsége marginális.



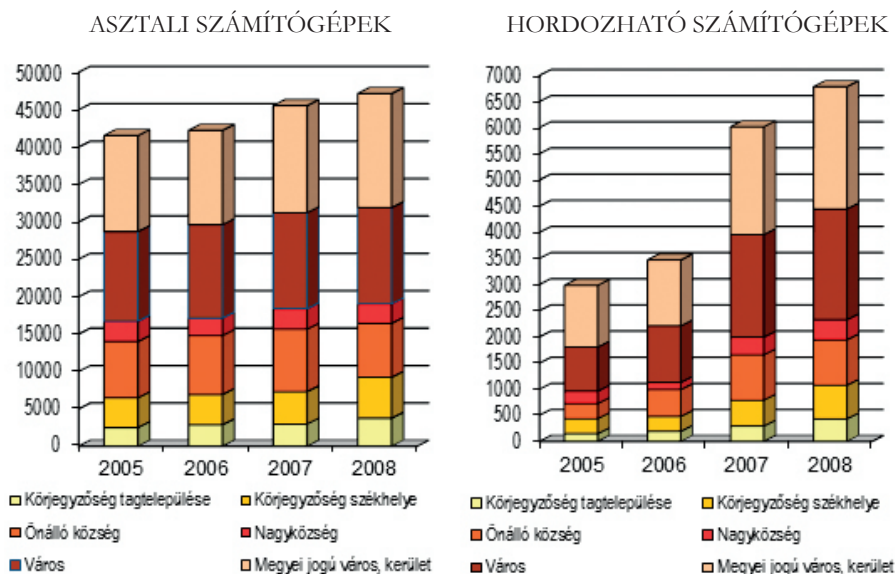
1. ábra (A LAPTOP-PENETRÁCIÓ ALAKULÁSA 2005-2008)

(SZÁZALÉKOS ARÁNYOK A SZÁMÍTÓGÉPET HASZNÁLÓ ÖNKORMÁNYZATOK KÖRÉBEN, N=1796)

¹ Pajna Sándor, GKIE.NET – Kis Gergely: Önkormányzatok ICT használata és elektronikus szolgáltatásai. Országosan reprezentatív felmérés a magyarországi önkormányzati hivatalok körében.

Számítógép-állomány

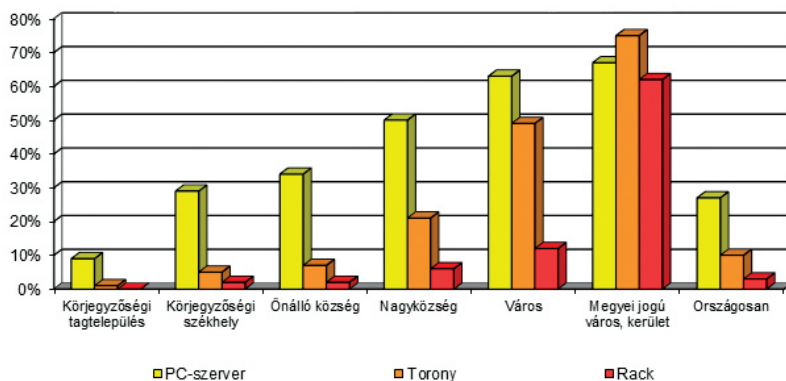
Az önkormányzatok átlagosan 15,4 asztali és 2,2 hordozható számítógépet üzemeltetnek, összesen mintegy 47,1 ezer darab desktop és 6,8 ezer darab laptop géppel rendelkeznek.



2. ábra (A SZEMÉLYI SZÁMÍTÓGÉPÁLLOMÁNY NAGYSÁGÁNAK ALAKULÁSA)

Szerver-használat

A számítógépet használó önkormányzati hivatalok 35%-a rendelkezik szervergéppel. 2007-2008-ban egy kissé lelassult a szerverek használatának terjedése, jelenleg összesen mintegy 1060 önkormányzati hivatalban üzemeltetnek szervert. Az önkormányzatok 27%-a használ szerverként üzemelő PC-t, 10%-a különálló szerverházban (toronyban) működő szervert és 3%-a rack-szekrényben működő szervert.



3. ábra (A KÜLÖNBÖZŐ SZERVERTÍPUSOK HASZNÁLATA)
(SZÁZALÉKOS ARÁNYOK A SZÁMÍTÓGÉPET HASZNÁLÓ ÖNKORMÁNYZATOK KÖRÉBEN, N=1796)

Szerver-állomány

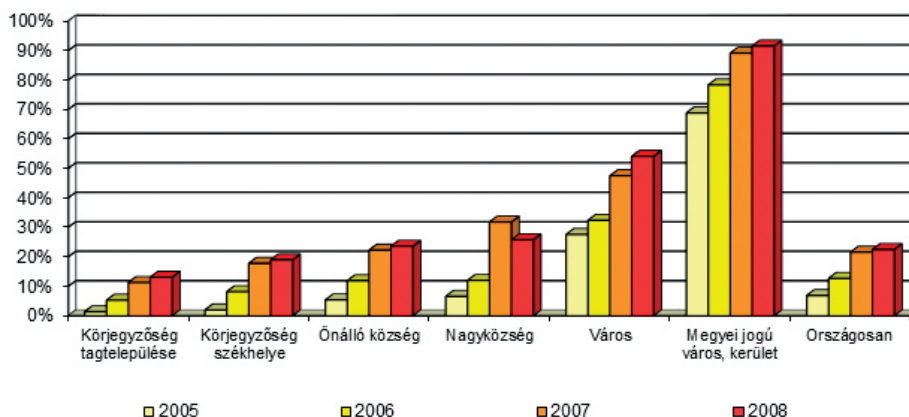
Az önkormányzatok összesen mintegy 1300 darab PC-t működtetnek szerverként, 720 darab különálló szerverházban működő szerverrel és körülbelül 500 darab rack-szekrényben üzemelő szerverrel rendelkeznek. A szerverként üzemelő PC-k több mint fele a községekhez és nagyközségekhez tartozik, a torony-szervereknek már csak az egyötöde, míg a rack-szervereknek már csak töredéke található ezeknél a településtípusoknál.

LAN

A számítógéppel rendelkező önkormányzatok 57%-nak van belső számítógépes hálózata (LAN), 1%-a jelezte azt, hogy egy éven belül kialakítja a LAN hálózatát, valamint további 2%-a mondta, hogy leghamarabb 2010-ben kerít sort ilyen fejlesztésre. A tervezők arányának csökkenése ugyanakkor a LAN terjedési ütemének lassulását vetíti előre. A felmérés alapján 2009 végére a számítógépet használó önkormányzatok 58%-nál működik majd LAN hálózat.

WLAN

A vezeték nélküli lokális hálózat elterjedtsége már jóval alacsonyabb, mint a LAN hálózaté, a számítógéppel rendelkező önkormányzatok 22%-a használ WLAN hálózatot. A bővülésnek továbbra is a hordozható számítógépek terjedése adhat lendületet, ugyanakkor a bővülés előre láthatóan egyre lassulni fog, ahogy az már 2008-ban is látható volt. Ezt a fejlesztési tervek is alátámasztják: az önkormányzatok 2%-a tervezi WLAN hálózat kialakítását a következő 1 évben, és további 2%-a szándékozik WLAN-t létrehozni két éven belül.



4. ÁBRA (A WLAN HASZNÁLATÁNAK ALAKULÁSA 2005-2008 KÖZÖTT)

(SZÁZALÉKOS ARÁNYOK A SZÁMÍTÓGÉPET HASZNÁLÓ ÖNKORMÁNYZATOK KÖRÉBEN, N=1796)

Nyílt forrású szoftverek és munkaszervezést támogató megoldások használata

A nyílt forráskódú szoftverek használata 2003 óta nagymértékben növekedett az önkormányzati szférában, jelenleg a PC-t használó önkormányzatok 40%-a használ nyílt forráskódú szoftvereket, és további 4%-a tervezi ezek alkalmazását a közeljövőben (1200, illetve 100 önkormányzat).

A magyarországi önkormányzatok körében még nagyon csekély az elterjedtsége a csoportmunka szoftvereknek, a workflow-, illetve a tudás- és tartalommenedzsment megoldásoknak. Az előbbit a hivatalok 3-4%-a, utóbbiakat 2%-a használja, a bevezetést tervezők aránya pedig 3-4%.

Elektronikus bankszámlakezelő rendszer

A PC-vel rendelkező önkormányzatok kétharmada használ elektronikus bankszámlakezelő rendszert (terminált), valamint további 2%-a tervezi alkalmazását 2 éven belül. A költségvetési főösszeg növekedésével párhuzamosan az e-banking rendszerek alkalmazása is gyakoribbá válik, amíg az 50 millió forintnál kevesebből gazdálkodók 39%-a használ ilyen megoldást, addig az 500 millió forint feletti mérlegfőösszeggel rendelkező önkormányzatok esetében 80% körüli ez az arány.

Szakfeladatok informatikai támogatottsága

Az önkormányzati szakterületek közül összesen 20 feladatkör esetében vizsgáltuk meg azok informatizáltságát, és az eredmények alapján az önkormányzatok működési területeit három csoportba osztottuk az informatikai támogatottság szerint. Az első csoportot az informatika által gyakran, a másodikat az informatika által kevésbé támogatottnak, a harmadikat pedig informatikai támogatást ritkán élvező területeknek nevezhetjük. A gazdasági ügyeken belül külön megvizsgáltuk a 4 legfontosabb funkciót.

	Használ informatikai támogatást		Tervezi a terület informatikai támogatását	
	%	darab	%	darab
Informatikával gyakran támogatott területek				
Adóügyek	69	2119	1	15
Iktatás	69	2114	5	167
Gazdasági ügyek	66	2025	1	29
Vagyonyilvántartás	63	1926	1	32
Személyzeti ügyek	47	1448	1	21
Szociális igazgatás	43	1317	5	156
	Informatikával kevésbé támogatott területek			
Testületi és bizottsági munka	15	451	3	81
Igazgatási és hatósági ügyek	14	437	3	87
Oktatási ügyek	10	300	1	28

	Használ informatikai támogatást		Tervezi a terület informatikai támogatását	
	%	darab	%	darab
Informatikával gyakran támogatott területek				
Építéshatóság	7	214	3	81
	Informatikával nem támogatott területek			
Szabálysértés	5	167	3	86
Ipari és kereskedelmi igazgatás	3	105	2	54
Egészségügyi igazgatás	3	83	1	24
Lakásügyek	3	78	1	23
Beruházás, közbeszerzés	3	78	1	41
Közterület-felügyelet	2	62	1	22
Művelődés, oktatás, sport	2	59	1	24
Környezetvédelem	1	43	1	27
Közlekedés	1	31	1	18
	Gazdasági ügyek			
Intézményi számvitel	53	1624	1	17
Munkaerő-gazdálkodás	16	482	0	15
Intézményi kontrolling	7	218	0	15
Projektmenedzsment	2	52	1	21

1. táblázat (TÁMOGATJÁK-E ÖNÖK INFORMATIKÁVAL AZ ALÁBBI TERÜLETEKET?)
(%-OS ARÁNY ÉS SOKASÁGI BECSLÉS A PC-T HASZNÁLÓ ÖNKORMÁNYZATOK KÖRÉBEN, N=1796)

Használt szakszoftverek

Összességében elmondható, hogy rendkívül széles szoftverskálát alkalmaznak az önkormányzatok. Tekintettel az egyre nagyobb fokú integráltsági követelményekre, ez nem tekinthető kedvezőnek. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a MÁK szoftvereinek alkalmazása elég elterjedt, ami egy egységes önkormányzati igazgatási platform alapját képezheti.

ASP szolgáltatás igénybe vétele

Az önkormányzatok ASP-vel kapcsolatos tájékozottsága még igen alacsonynak mondható, mindössze 10%-a ismeri pontosan az ASP modell működését, 28%-a hallotta már ezt a kifejezést, 62%-a viszont még egyáltalán nem találkozott ezzel a fogalommal vagy nem tudott válaszolni.

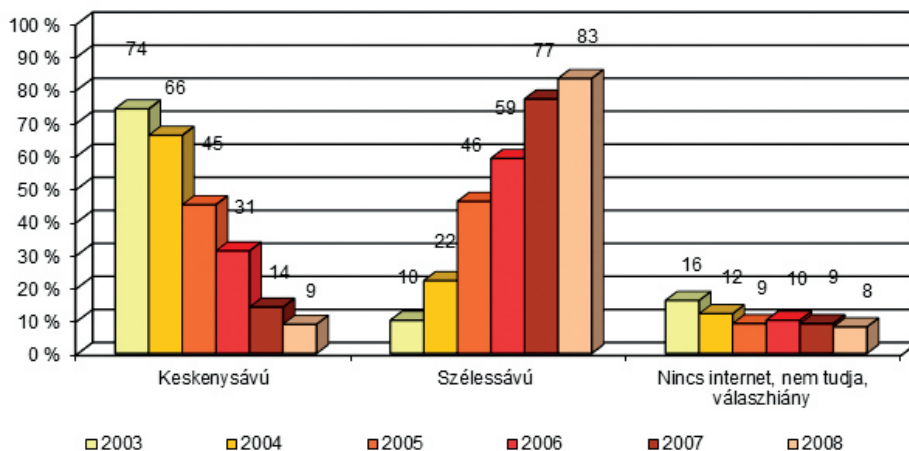
Az alkalmazásszolgáltatások használata mind a munkaszervezést támogató megoldások, mind a szakhatósági szoftverek esetében még nagyon ritka, és bár jelentős potenciál rejtőzik az érintett körben, a jelenlegi bázis nagyon kicsi. A workflow, a csoportmunka és a tudásmenedzsment területén az érintett hivatalok 7-14%-a alkalmaz ASP-t (10-30 önkormányzat), míg a szakhatósági szoftvereket illetően 1-6% az ASP-t igénybe vevők aránya (legfeljebb 100 hivatal). 2.1.1.12 Internet-penetráció

Internet-penetráció

Az önkormányzati hivatalok 93%-a rendelkezett 2009 elején valamilyen internet-hozzáféréssel, a számítógépet használó önkormányzatok esetében ez az arány 96%-os. A penetráció nem változott szignifikánsan 2006-2007-hez képest.

Az internet-kapcsolatok típusai

2005-ben az internet-hozzáférések terén az önkormányzatok körében is megindult a minőségi csere, a szélessávú kapcsolatok elterjedése. A technológia jellegét illetően ez a trend 2006-ban erősen lelassult, 2007-ben azonban ismét dinamikus bővülés történt a fejlettebb technológiák terén. 2008-ban nem történt számottevő változás, az elavultabb megoldások azonban fokozatosan szorulnak vissza. 2009 elején (ahogyan már 2006-ban is) a DSL-csatlakozás volt a legelterjedtebb kapcsolati forma, az internet-hozzáféréssel rendelkező önkormányzatok 57%-a használ DSL-kapcsolatot.



5. ÁBRA (A SZÉLESSÁVÚ INTERNETKAPCSOLATOK ELTERJEDTSÉGE)
(SZÁZALÉKOS MEGOSZLÁS AZ ÖSSZES ÖNKORMÁNYZAT KÖRÉBEN, N=1857)

A szélessávú kapcsolat elterjedtsége

Az önkormányzati hivatalok 83%-a rendelkezik szélessávú hozzáféréssel. Szélessávúnak tekintettük a DSL, a kábel TV-s, a bérelt vonali, az optikai, a műholdas és a mikrohullámú kapcsolatot. 2007-2008-ban dinamikusan bővült a szélessávú hozzáférések részaránya, miközben a kékesenysáv egyre jobban visszaszorult.

Közháló-köznét

Az internet-kapcsolattal rendelkező önkormányzatok egynegyede (27%-a) bevállása szerint közháló-köznét program keretében fér hozzá a világhálózathoz, ez közel 800 hivatalt jelent (2007-ben még 900 ilyen önkormányzat

volt). Amíg a legkisebb községek több mint egyharmada veszi igénybe a közháló-köznét programot, addig a városoknál 5% a megfelelő érték. A megyei jogú városok, kerületek esetében mindössze 1 hivatal jelezte, hogy ilyen módon jut internet-hozzáféréshez.

Honlap-penetráció

A számítógéppel rendelkező önkormányzatok 74%-a rendelkezik saját honlappal, ami összesen mintegy 2300 önkormányzati weboldalt jelent. A honlap-penetráció igen jelentősen nőtt a számítógépet használó önkormányzatok körében a 2004-ben mért 40%-hoz képest. A saját honlappal rendelkezőknek mindössze 5%-a készítette el weboldalát 2000 előtt. 2002-től kezdve folyamatosan nőtt a honlapot létrehozó önkormányzatok száma, a jelenleg működő önkormányzati weboldalak mintegy négyötöde 2002-ben vagy azt követően készült el.

Elektronikus szolgáltatások

A honlappal rendelkező önkormányzatok 27%-nak weboldalán (mintegy 600 honlapon) találkozhatunk az ügymenetekről szóló információkkal, ügymenetleírásokkal. Ez jelentős előrelépés a 2005-ös 12%-hoz képest, ugyanakkor kevesebb, mint a 2007-es 35%, aminek az az oka, hogy a honlapok egy jelentős részénél az ügymenetleírásokat felváltották a letölthető űrlapok. A honlapok 33%-ról tölthetők le nyomtatványok, űrlapok, ami azt jelenti, hogy összesen 750 ilyen lehetőséget biztosító önkormányzati weboldal van Magyarországon. Azon önkormányzatok aránya, amelyeknél a weboldallról letöltött űrlapok elektronikus formában is benyújthatók, mindössze 5%.

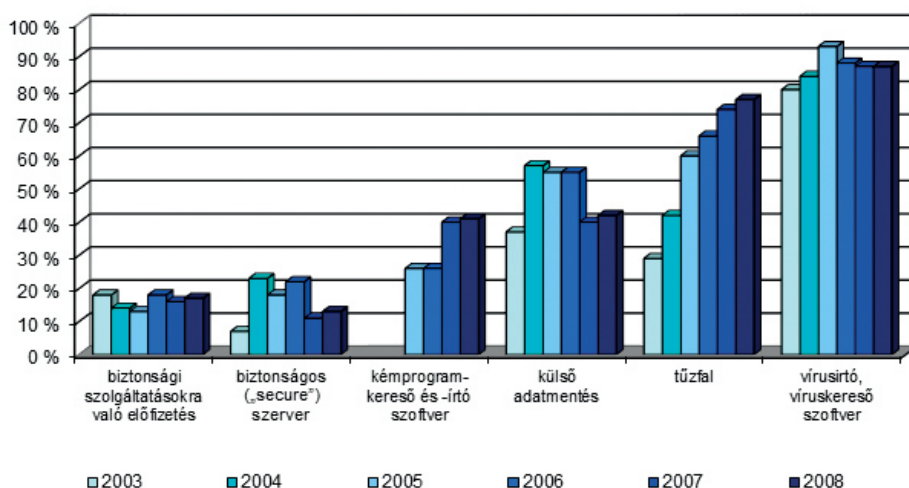
	Nyújt szolgáltatást			Szolgáltatás fejlettsége								
				Információ			Interakció			Kétoldalú interakció vagy tranzakció		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Község	35	29	31	27	28	19	18	14	23	2	1	4
Nagyközség	53	53	67	40	47	42	32	36	56	3		8
Város	77	84	89	58	69	64	63	67	76	8	7	13
Megyei jogú város, kerület	93	94	100	62	60	69	84	74	82	11	38	42
Országosan	44	39	41	34	35	27	28	24	33	3	3	6

6. ábra (MILYEN FEJLETTSÉGŰ INTERNETES SZOLGÁLTATÁSOKAT NYÚJT AZ ÖNKORMÁNYZAT A LAKOSSÁG ÉS A VÁLLALATOK FELÉ?)
(SZÁZALÉKOS ARÁNYOK A HONLAPPAL RENDELKEZŐ ÖNKORMÁNYZATOK KÖRÉBEN, N=1339)

Az információ, interakció, illetve kétoldalú interakció, tranzakció oszlopok összege nem egyenlő a „nyújt elektronikus szolgáltatást” oszlop értékeivel, mivel egy önkormányzat különböző szintű szolgáltatást nyújthat eltérő területeken.

Információbiztonsági eszközök használata

Az informatikai biztonsági megoldások közül továbbra is a víruskereső, vírusirtó szoftvereket preferálják az önkormányzatok, a számítógéppel rendelkező hivatalok 87%-a alkalmaz ilyen szoftvereket, ami megegyezik a 2006-ban és 2007-ben mért értékkel. A második legelterjedtebb biztonsági megoldás a tűzfal, amelyet az önkormányzatok 77%-a használ, míg az adatokról biztonsági mentést készítő aránya szintén kis mértékben nőtt 2007-hez képest (42%). A kémprogramkereső és -irtó szoftvereknél minimális emelkedés tapasztalható 2008-ban. Biztonságos szervert a számítógéppel rendelkező önkormányzatok 13%-a üzemeltet, a biztonsági szolgáltatásokra való előfizetés pedig 17%-ukra jellemző.



7. ábra (MILYEN INFORMATIKAI BIZTONSÁGI MEGOLDÁSOKAT HASZNÁLNAK?)
(%-OS ARÁNYOK A SZÁMÍTÓGÉPPEL RENDELKEZŐ ÖNKORMÁNYZATOK KÖRÉBEN, N=1796)

Informatikai beruházások

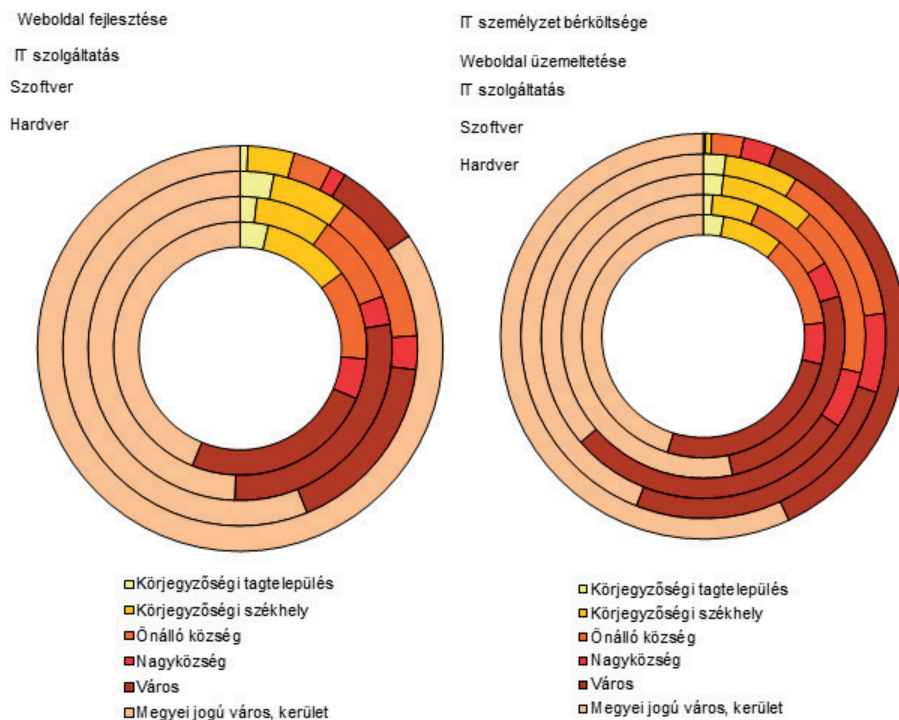
Az önkormányzati szektor 2007-ben mintegy 6,5 milliárd forintot, 2008-ban pedig 7,2 milliárd forintot fordított az informatikai terület fejlesztésére és üzemeltetésére (az IT személyzet bérköltsége nélkül). Az informatikai költségekben belül a hardver kategória volumene volt a legnagyobb, erre 2007-ben és 2008-ban is mintegy 3,3 milliárd forintot (egyszeri és folyó költségek) fordítottak az önkormányzatok.

A teljes hardver fejlesztés mintegy 90%-át mindkét évben az alap hardver infrastruktúra bővítése adta. A szoftverfejlesztéseket illetően 2008-ban

emelkedést tapasztalhattunk mind az alap-, mind a célszoftverek kapcsán, a számítógépes programokra fordított kiadások aránya kissé eltolódott a célszoftverek irányába.

Folyó informatikai kiadások

Az önkormányzatok folyó informatikai kiadásai több mint 20%-kal emelkedtek 2008-ban a 2007-es értékhez képest. A folyó informatikai kiadásokon belül a kiegészítő hardver vásárlások, a szoftver támogatási díjak és az informatikai szolgáltatások hasonló részarányokat képviseltek, mindhárom területre nagyjából 1 milliárd forintot fordítottak az önkormányzatok.



8. ábra (AZ EGYSZERI ÉS A FOLYÓ INFORMATIKAI KIADÁSOK MEGOSZTLÁSA)
(AZ ÖSSZES ÖNKORMÁNYZAT KÖRÉBEN, N=1857)

Telekommunikációs kiadások

Az egyszeri telekommunikációs kiadások összege 2008-ban 450 millió forint körül alakult országos szinten. Az összes telekommunikációs beruházás több mint felét végezték el a városok és a megyei jogú városok, kerületek, egytizedét a nagyközségek, egyharmadát pedig a községek. A 2007-es évhez képest jelentős változást nem tapasztalhatunk sem a költségek összegében, sem a szerkezetében. A 2009-es év egyértelműen eltérést mutat a tendenciától, az önkormányzatok tervei alapján a teljes beruházás értéke

320 millió forintba csökkenhet, ami a városok és a legnagyobb önkormányzatok kiadás-visszafogási terveinek köszönhető.

A folyó telekommunikációs kiadások 2008-ban mintegy 4,3 milliárd forintot tettek ki, ennek közel kétharmada a vezetékes, egyharmada pedig a mobiltelefonnal kapcsolatos költség volt. A kiadások szerkezetét tekintve azt láthatjuk, hogy az előfizetési díj és a forgalmi díj a vezetékes telefon esetében 30-70%-ban, a mobiltelefon kapcsán pedig 25-75%-ban részesedik a teljes költségből. A településméret növekedésével fokozatosan csökken az előfizetési díj aránya, ezzel párhuzamosan pedig emelkedik a forgalmi díj hányada a költségen belül.

IT képzések

A számítógépet használó önkormányzatok 5%-ánál vett részt legalább egy vezető beosztású munkavállaló informatikai továbbképzésben 2008-ban, ami összesen 160 önkormányzatot jelent. 2009-ben az érintett hivatalok 2%-ánál, mintegy 70 önkormányzatnál kerülhet sor a vezetők IT-képzésére. Az egyéb beosztású alkalmazottak képzésére 2008-ban összesen 380 önkormányzatnál volt példa, míg 2009-ben a jelenlegi tervek alapján 130 hivatalnál várható ilyen jellegű oktatás.

Informatikai alkalmazottak

A számítógépet használó önkormányzatok 16%-ánál foglalkoztatnak informatikai szakembert, ez mintegy 500 önkormányzatot jelent. A magyarországi önkormányzatok becslésünk alapján összesen mintegy 900 informatikust foglalkoztatnak, 2007-hez képest ez jelentős visszaesést jelent, ami főként a községekben tapasztalható létszámcsökkenésnek köszönhető. Az informatikusok között többségben vannak a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkezők, ők a teljes létszám felét teszik ki, 140-ra tehető a középfokú végzettségűek, 220-re az OKJ-s képesítéssel rendelkezők és 90-re az egyéb képesítéssel bírók száma.

Szakképzési kiadások

Az önkormányzatok átlagosan 180 ezer forintot költöttek szakképzésre 2008-ban és várhatóan hasonló összeget fordítanak e célra 2009-ben. Ennek alapján a teljes önkormányzati szektor összes szakképzési kiadását 2008-ban 560 millió forintba, 2009-ben pedig 550 millió forintba becsüljük.

Az informatikai képzéssel kapcsolatos költségeket illetően a 2007-es tendencia folytatódni látszik, miszerint jelentősen csökken a korábbi évekhez viszonyítva az IT képzésekre fordított összegek nagysága. Az egy önkormányzatra jutó átlagos informatikai képzési kiadás 11 ezer forint volt 2008-ban és e körül várható 2009-ben is. Összességében az önkormányzatok 2008-ban és 2009-ben is 35 millió forint körüli értékben áldoznak munkavállalóik informatikai jellegű képzésére.

Oktatási intézmények fejlesztésére tervezett informatikai kiadások

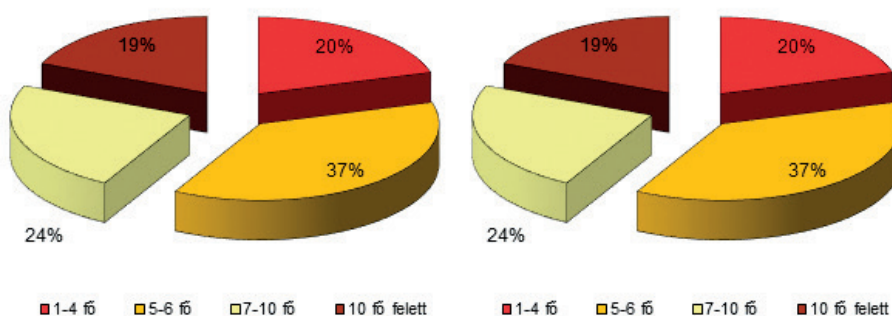
Az oktatási intézményt fenntartó önkormányzatok által az oktatási intézmények fejlesztésére fordított informatikai kiadások összege 2008-ban

1,8 milliárd forint körül alakult, míg a 2009-es érték ennél kevesebb, 1,5 milliárd forint körül várható, aminek már az IT költséknél is említett 2 éves időtáv okozta bizonytalanság az oka. A kiadások szerkezetét illetően mindkét évben a nem tantermi alap hardver infrastruktúra és a tanteremk informatikai ellátottságának fejlesztése kapja a legnagyobb hangsúlyt (30-32%, illetve 27-30%). Ezt követi az alap szoftverek beszerzése és az oktatási adminisztrációs és ügyviteli rendszerek bevezetése egyaránt körülbelül 10%-os részaránnyal. Az számítógépes hálózati infrastruktúra bővítése és az IT biztonsági megoldások bevezetése 5-8%-os részesedéssel bír mindkét évben, a telefon infrastruktúra fejlesztése 4%, a honlap megújítása 2-3%, az elektronikus iktatás, iratkezelés, archiválás kialakítása és a távoli elérést biztosító rendszer kiépítése pedig ennél is kisebb hányadát teszik ki az oktatási intézmények informatikai fejlesztési kiadásainak.

Kistérségi társulások jellemzői

A kistérségi társulások nagyjából egynegyede-egynegyede 1-9, 10-15, 16-20, illetve 20-nál több települést foglal magában. A társulásokat alkotó települések számának különbsége a régiók településszerkezetére vezethetők vissza, amíg az Alföldön a nagyfalvas struktúra a jellemző, addig a Dél-Dunántúlon és az Észak-Alföldön a kis települések vannak túlsúlyban.

A kistérségi feladatokat ellátó munkaszervezet méretét illetően az 5-6 fős irodák vannak többségben (38%), a többi kategória szinte azonos arányban képviselteti magát.



8. ÁBRÁ A KISTÉRSÉGEK LÉTSZÁM ÉS TELEPÜLÉSSZÁM SZERINTI MEGOSZLÁSA
(SZÁZALÉKOS MEGOSZLÁS ÖSSZES KISTÉRSÉG KÖRÉBEN, N=166)

Kistérségi társulások jellemzői

A kistérségek ügyeiknek a résztvevő települések önkormányzataitól független megvalósítását preferálják, a társulások majd négyötöde (79%) önkormányzatoktól különálló társulásban szervezi meg feladatait. A társulás munkáját a kistérségek legtöbbször a gesztor önkormányzat székhelyén, de az önkormányzattól eltérő irodában (52%) végzik. A kistérségek többsége (62%) kizárólag saját rendszerében követi nyomon a társulás folyamatait.

Kistérségi társulások tervezett informatikai kiadásai

A kistérségi társulások 2008-ban mintegy 90 millió forintot költöttek az informatikai infrastruktúrájuk fejlesztésére, 2009-ben pedig közel 80 millió forintot terveznek erre a célra fordítani. A folyó informatikai költségek nagysága a fejlesztési kiadásokéval nagyjából megegyezik, 2008-ban közel 80 millió forintot, 2009-ben pedig várhatóan mintegy 90 millió forintot visznek majd el a folyó költségek.

Összegzés

Az önkormányzati informatika 1998-2010-es időszakban statisztikailag is egyértelműen kimutatható fejlődésen ment át. A fejlődés leginkább az infrastrukturális területen – hardver-hálózat - jelentett előrelépést. Az alkalmazott rendszerek esetében kevés kivétellel még mindig a „szigetszerű” megoldásokat hozta létre, illetve tartotta fent. Az előbb leírt pozitívumok mellett érdemi hiányossága volt a periódusnak az átfogó, hivatalon belüli, azonos feladatot végző hivatalok, valamint az azonos feladatot más szinten ellátó szervezetekre vonatkozó igazgatás-szervezési tudás hiánya és az erre visszavezethető rendszer-hatékonysági hiányosságok, vagyis nem szűntek meg azok a párhuzamosságok, amelyek átgondolt igazgatásszervezéssel a felhasznált források révén elkerülhetőek lettek volna.

ESETTANULMÁNY:

IKRÉNY ÖNKORMÁNYZATÁNAK ÜGYINTÉZÉSI HELYZETKÉPE¹

Az önkormányzatról általában

Ikrény község önkormányzata egy létszámában is dinamikusan fejlődő, az 1700 főt meghaladó település lakosainak, napi „ügyesbajos” dolgainak intézését hivatott megoldani. A hivatal alkalmazotti létszáma 6 fő, amely létszámot egy fő jegyző, egy fő igazgatási előadó, kettő fő pénzügyi előadó, egy fő adóügyi előadó és egy fő iktató illetve kézbesítői feladatokat is ellátó tölti be. A jegyzőt – aki egyben a hivatal vezetője – a munkáltatói jogkört gyakorló képviselőtestület választja, míg a hivatal köztisztviselőit a jegyző nevezi ki. A falu életét a helyi képviselők választásáról szóló törvény alapján 9 fős képviselőtestület irányítja. Munkáját az általa létrehozott és működtetett bizottságok segítik.

Ügyintézési helyzetkép

Az ország többi önkormányzatához hasonlóan náluk is fenntartással vegyes érzés tapasztalható az információ és kommunikáció technológia alkalmazás terén. Az átalakítás sikeréhez úgy szemlélet, mint módszerbeli változás, változtatás szükséges. (E változásnak természetesen nem csak Ikrényben kell bekövetkeznie.) Elmaradásunk van az információ és kommunikáció technológián alapuló ügyfélközpontú közszolgáltatásokban, mert:

² Forrás: Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal, Gergó András, Egy községi önkormányzat az e-közigazgatás tükrében

1. Náluk is felfedezhető a közigazgatás hagyományos szemléletének és alkalmazási módszereinek egymásmellettsége és keveredése.
2. Jelen vannak a felesleges ügyintézési terhet és költséget jelentő anyagi és eljárásjogi szabályok.
3. A helyi döntéshozatal szereplői a hagyományos közigazgatás szemlélet rabjai.

Adat és információbázis

Az önkormányzatnak csak részben áll rendelkezésre az információ és kommunikációtechnológia követelményeinek megfelelő adatnyilvántartás. (Pénzügy, népesség, adó, iktatás, vagyonkataszter.) Az önkormányzat belső környezetére vonatkozó olyan elemzések, melyből megállapítható lehetne az önkormányzat erőssége és gyengesége nem készült, így Ikrény önkormányzatának nem áll módjában az eközigazgatásnak megfelelő adatokat, helyzetelemzést szolgáltatni.

Informatikai rendszer

2003-ban sikerült kiépíteni egy hivatalon belüli számítógép hálózatot 8 munkaállomással, amelyet elsősorban pénz hiányában nem tudnak továbbfejleszteni. Nincs megoldva az információ és kommunikációtechnológia működéséhez szükséges fizikai kapcsolat kiépítése az önkormányzati intézmények felé. Az internet elérése ugyan megoldott, de lehetőségeinknek sajnos gátat szab a drága vonal. Sajnos, mint a magyarországi önkormányzatokra általában jellemző, komoly pénzügyi nehézséggel küzdenek ők is, amelynek legfőbb oka az állam pénzelosztó szerepében keresendő. Ebből eredően az információ és kommunikációtechnológiai fejlesztés legnagyobb akadálya a pénzhiány. Ezért az önkormányzat igazgatási munkája nem átfogó és nem integrált rendszeren alapul, azáltal viszont csökken az információ és kommunikációtechnológiai rendszerek alkalmazásából kiaknázható előnyök, és e miatt gyakran van szükség a különböző rendszerek adatainak újra bevitelére.

Mint általában az önkormányzatok többségénél náluk is minden egyes szoftver egy külön információsíziget, az alkalmazott technológia nem egységes. Ez egyben azt is jelenti, hogy nem lehet kiaknázni az adatok teljes értékéből származó előnyöket, mivel nem lehetséges a különböző igazgatási területek adatainak összesítése.

Ezen felül a hivatal dolgozói sok időt töltenek azzal, hogy a rendszerek által generált adatokat újra beviszik egy másik rendszerbe. Ez csökkenti az igazgatási munka hatékonyságát. (Főleg ha figyelembe vesszük, hogy községi önkormányzat révén nem csak a kijelölt ügyintézési napon fogadják az ügyfeleket.)

Szakember ellátottság

Míg az államigazgatási ügyek kezelését szakképzett ügyintézők végzik, addig önkormányzatuknál az informatikai rendszer kiépítésére, üzemeltetésére egyáltalán nincs szakember. Ez az állapot egyben azt is jelenti, hogy

ezen a téren a hivatal kiszolgáltatottá vált, mert ha zavar keletkezik a rendszerbe, a szakember megérkezéséig leállásra kényszerülnek. Ez az állapot viszont az ügyfelek kiszolgálását is veszélyezteti. Ha lenne informatikus az önkormányzatnál, akkor inkább mernénk rendszereket használni, mert a felmerülő problémákat azonnal lehetne orvosolni.

A hivatal jogi környezete, működése, főbb jellemzői

Az önkormányzat jogi környezete jogszabályilag adott, ezen a téren nincs különbség kicsi és nagy település között. Ugyanis azonos esetben a legkisebb település hivatalának ugyanazon hatósági intézkedési jogkörben eljárva kell eljárnia, mint akár egy megyei jogú város hivatalának, ahol szakterületre specializálódott osztályok állnak rendelkezésre. Ugyanakkor működési feltételeikben már megtalálható egyediségük jellemzői.

Szervezeti felépítés

Nagyon behatárolt létszámkerettel kell megfelelni a törvényi és helyi társadalmi elvárásnak úgy, hogy számukra sem közömbös a végeredmény. Az érdemi ügyintézéshez nem állnak rendelkezésre osztályok, specialisták. Saját kútfőből merítve, jogszerűen kell megoldani ügyeiket. Ez sok időt és néha bizonytalanságot eredményez. Míg a bizottságok működtetése inkább kötődik a polgármesteri tisztséghez, addig a hivatal működtetése a polgármester véleményezési jog biztosítása mellett elsősorban jegyzői feladat. Az is látható, hogy fontosságának megfelelő súllyal bír a pénzügyi feladatok ellátása, míg az adókhoz, ügyiratok iktatásához kapcsolódó teendőket egy-egy fő maradéktalanul el tudja látni. Az igazgatási feladat ellátása öleli fel azt a anyakönyvezésével végződik. Az a köztes állapot, amely e két esemény között van, és amit életnek nevezünk, számtalan olyan történést tartalmaz, amelynek megoldása erre a szakterületre hárul.

Összegzés

Korunk technikai eszközeivel az állampolgár és a helyi közigazgatás kapcsolata teljesen új alapokra helyezhető, mert az információs társadalom egy új típusú államot hozott létre, megfogalmazódott a jövő állama: a hálózati állam. A hálózati államban pedig az eddigi alattvaló polgár számára megteremtődik a résztvevő állampolgár lehetősége, ezáltal a digitális önkormányzás és a digitális polgár, az e-közigazgatás és az e-polgár egymást feltételezi, és közösen testesíti meg az e-demokráciát.

Annak a rendszernek, ahol az állam van a polgárért és nem fordítva, a rendszerszerű és egyelőre egyedül hatékony szisztémája az e-kormányzás és az e-közigazgatás lehet. Az e-közigazgatás pedig a legkisebb településen is egy olyan nyilvános társadalmi vállalkozásnak fogható fel, amelyben a polgárok és érdekeik kifejezésére szervezett csoportjaik, valóságosan és elektronikusan együttműködnek az általuk választott önkormányzati képviselőkkel és a helyi közigazgatással, s az együttműködésből született közös döntéseket végrehajtják.

A végrehajtó munkában pedig kiemelt szereppel bír az a helyi hivatal, amelynek működése részben azonos feltételek (törvényi szabályozás) között történik. (Az eltérés elsősorban gazdasági eredetű.) Feltételezve, hogy úgy az országos, mint a helyi rendeletek, döntések, nem lesznek hosszú ideig kitéve a korlátozott, lokális érdekeknek és felfogásoknak, a közigazgatás elektronikus módja, az Internet teremtette helyi nyilvánosság és átláthatóság csökkenti a kiszolgáltatottság érzését. De vajon mikor jutunk el ide? Napjainkban a kormány támogatja az önkormányzatok és a kistérségek információs rendszereinek jelentős korszerűsítését, integrált rendszerek használatát, az infokommunikációs eszközpark korszerűsítését, korszerű Internet hozzáférési lehetőség biztosítását az önkormányzatok és az állampolgárok részére, az önkormányzati döntéshozók, előadók, informatikusok, ill. az állampolgárok továbbképzését és további területeket.

dr. Sántha György

„UTAZÁS A DIGITÁLIS ÁLLAM KÖRÜL” E-KÖZIGAZGATÁSI ÚTI BESZÁMOLÓ AZ ELMÚLT 10 ÉVRŐL¹

Ebben az írásban az információs forradalomba lassanként átnavigáló magyar közigazgatás elmúlt évtizedben megtett útjára tekintek vissza, amelynek egyik apropóját a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) fennállásának 10. évfordulója adja.² A másik szempontból egy efféle „úti beszámoló” azért is aktuális lehet, mert a 2014-ben felállított Államreform Bizottság³ fél évvel ezelőtt hozzálatott a hazai eljárásjogi szabályozás átfogó megreformálásához. Utóbbi – más kódexek mellett – a Ket.-et is érinti,⁴ továbbá nyilvánvaló módon kell, hogy foglalkozzon az elektronikus ügyintézés szabályozásának újragondolásával, ezáltal az elektronikus közigazgatás és a digitális állam kérdéseivel.

A címben elrejtett hajós hasonlat persze nem lenne teljes, ha írásomban nem foglalkoznék azzal a kérdéssel, hogy a közel egy évtizednyi utazás során végül hová is sikerült megérkezni, továbbá ha a hajóorrbán állva⁵ nem vetnék pillantást a távolabbi horizontra is.

Mindenekelőtt azt fontos leszögezni, hogy ez az utazás tartott olyan hosszú ideig, hogy eközben a társadalmi és gazdasági környezet körülöttünk lényegesen megváltozzon. Az út a „boldog békeidőkben” kezdődött, most pedig remélhetőleg már túl vagyunk a század első nagy gazdasági válságán, amelyre az európai országok nagy hányada az államok gazdasági szerepvállalásának megerősítését és a közigazgatás hatékonyságának növelését fogalmazta meg válaszként. Másfelől, a fejlett világ a korábbiaknál is nagyobb hangsúlyt helyezett az infokommunikáció és digitális technológiák adta lehetőségek kiaknázására, valamint a kutatás-technológiai és innovációs célú állami kiadások növelésére. Európai uniós szinten ugyancsak jelentős változást jelent a Digitális Egységes Piac kialakításának célként való megfogalmazása.⁶

1 A tanulmány először az Új Magyar Közigazgatás 2015/3. számában jelent meg.

2 E jeles alkalomból az Ereky István Közjogi Kutatóközpont szervezésében a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán 2015. március 5-6. között kétnapos nemzetközi konferencia zajlott „A tagállami közigazgatási eljárásjogok az EU eljárási modelljének fényében” címmel.

3 Ld. az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozatot.

4 Ahogyan az 2015. március 6-án a „A tagállami közigazgatási eljárásjogok az EU eljárási modelljének fényében” c. konferencián is elhangzott, az Igazságügyi Minisztérium a Ket.-et felváltó Általános Közigazgatási Rendtartás (ÁKR) koncepcióján dolgozik.

5 A szerző a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testületének tagjaként viszonylag közelről követi az e-közigazgatással kapcsolatos kormányzati döntés-előkészítő folyamatokat.

6 Ld. az Európai Bizottság Digitális Agenda 2020 elnevezésű kezdeményezését, melynek első pillére a Digitális Egységes Piac (forrás: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/our-goals/pillar-i-digital-single-market>).

2005 és 2015 között nagy valószínűséggel a magyar közigazgatásban sem csupán annyi történt, hogy egyes igazgatási eljárások elektronikus támogatást kaptak, ugyanis egyre jobban látható módon az állam működésének egésze is megváltozott. A technológia ma már nem csak kívülről támogatja a kialakított eljárásokat, hanem egyre inkább immanens kerete azoknak, amelyben tehát a régebb óta bejáratott folyamatokat sok esetben egészen másként kell újradefiniálni. Számomra az az egyik nagy kérdés, hogy a hazai közigazgatási elit és a politikai döntéshozók mikor jutnak hasonló felismerésekre, és még inkább az, hogy a teljes államreform folyamatot mikor illesztik bele az új digitális keretekbe.

ÁTLÉPÉS EGY DIGITÁLIS KORSZAKBA

Az igazgatás rendeltetése, hogy a mindenkori hatalomgyakorló – azaz szuverén – akaratának érvényt szerezzen. Létezése egyidős a szuverénnel. Az igazgatás az államiság keretei között már évezredekkel ezelőtt is a közösség igazgatásaként – közigazgatásként – jelent meg, míg az államszervezetten túli igazgatást magánigazgatásként vagy az egyházügyek igazgatásaként írhattuk le egészen a legutóbbi századokig.

Napjainkban a közigazgatás a kormányzati tevékenység egyik aspektusa, amelyet ott és akkortól kezdve tekinthetünk létezőnek, amikor működésbe lépnek az olyan politikai rendszerek, melyek a döntéshozók által meghatározott célokat teljesítését kísérlik meg elérni.⁷ Modern értelemben vett kormányzásról és közigazgatásról így a parlamentáris rendszerek létrejötte óta beszélhetünk, amely folytán mai formájában ismert közigazgatásunk is az csupán az elmúlt 200 évben fejlődött ki.⁸ A közigazgatás a napjainkig erősen joghoz kötött, így a mai kor modern közigazgatása lényegében a jogállamok *administratio*-jaként jelent meg egészen az ezredfordulóig.⁹

A magyar közigazgatást először rendszerező Magyar Zoltán a közigazgatást az állam feladatai, az ezek ellátására létrehozott szervezetrendszer, továbbá az e szervezeteken belüli eljárások és az azokat mozgató személyi apparátus felől közelítette meg.¹⁰ Ezzel a módszerrel szinte valamennyi kor közigazgatása leírható és összehasonlítható.

A II. világháború előtt még nem tulajdonítottak ennek nagy jelentőséget, azonban a Magyar féle közigazgatási modellt mindenképpen ki kell egészíteni egy ötödik elemmel: a technológiával, amely alapvetően határozza meg mind a közigazgatás külső megjelenését, mind annak belső működését. A közigazgatás kapcsán a technológia jelentősége az információ megosztásában határozandó meg, amely vonatkozásban évezredek óta ki-

7 Heady Ferrel: *Public administration – a comparative perspective* (Public administration as a field of study), New York, Marcel Dekker Inc., 2001., 1. o.

8 Tamás András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet, *Iustum Aequum Salutare*, V. évf. 2009/3., 69. o.

9 Ugyanott.

10 Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

emelt jelentősége van az írásbeliségnek. Az információ – és e tekintetben a szuverén akarata – évezredekig „az írásból” volt megismerhető. „Az írás” (parancs, rendelet, törvény, kinyilatkoztatás, stb.) technológiai megalapozottsága – az információk rögzítése, megosztása és megőrzése – koronként és társadalmanként mindig is nagyon jellemző volt. (Gondoljunk csak a babiloni ékírásos agyagtáblákra, az egyiptomi papirusztekercsekre, a honfoglaló magyarok rováspálcáira, a középkori Európa pergamen kódexekre, végül a napjainkig népszerű nyomtatott papírra.)

A papír alapú technológia kultúránkat formáló eredménye a papírt előállító hivatalra épülő bürokrácia fogalom és az olyan kifejezések beépülése nyelvünkbe, mint a „papírmunka”, a „papírhegyek” vagy a „lepapírozás”. Az igazgatás és a mindennapi ügyintézés technológiai meghatározottságának fontosságát mi sem bizonyítja jobban, mint hogy e szavak megalkotásakor is nagyobb hangsúlyt kapott az információt hordozó papír, mint maga az információs tartalom.

Napjainkban egy olyan lényeges technológiai váltás – az ötödik „technikai forradalom” – tanúi lehetünk,¹¹ amelyre egyfelől eddig csak százévente került sor, másfelől már most tudható, hogy az új technológiának nagyobb kultúraformáló hatása lesz, mint az valaha is tapasztalható volt. Az új – digitális – technológia lényegesen eltér a korábbiaktól, mivel a múlt évezred végétől az információk rögzítése immár nem kizárólag mechanikusan – karcolással vagy festékanyag felvitelével – hanem mindinkább elektronikusan történik.

Meglepő módon az új írásmódnak több köze van a számokhoz, mint a betűkhöz, mivel a digitális technológia lényege, hogy (bináris) számsorokat használunk az információk beviteléhez, rögzítéséhez, feldolgozáshoz, továbbításához és megjelenítéshez. A „digitális” kifejezés a latin *digitus* szóból ered, amely ujjat jelent, és amellyel a legegyszerűbb számításokat kézenfekvő módon ma is végezzük (legalább is óvodás korban mindenképp). Emellett az angol nyelv *digit* gombként hivatkozik az elektronikus eszközökön azokra a billentyűkre, amelyek segítségével egyetlen ujjérintésre számokat lehet bevinni a készülékbe.¹²

A digitális technológia legnagyobb felhasználási területe a számítástechnika, illetőleg a tágabb értelmű info-kommunikációs (IKT) iparág, melynek robbanásszerű fejlődésével ma már bármilyen szöveges, audiovizuális információ bináris (1 vagy 0 értékű) számokká konvertálható. Ráadásul a bennünket körülvevő világról így leképezett információk a bolygót már ma is behálózó optikai vezetékeken keresztül fénysebességgel továbbíthatók egyik helyről a másikra, a folyamatosan megújuló gyártási technológiáknak köszönhetően pedig az információk gyakorlatilag korlátok nélkül rögzíthetők a gomba módon szaporodó (pl. felhő) adatközpontokban.

11 Hajnal György - KIRÁLY András: Technológia és közigazgatás, In: E-közzszolgáltatfejlesztés – elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek, szerk. Nemeslaki András, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014., 38. o.

12 Komenczi Bertalan: Információ és társadalom, Eszterházy Károly Főiskola, médiainformatikai kiadványok, Eger, 2011., 60. o.

A bennünket már egyébként is körülvevő elektronikus eszközök napjainkban fokozatosan intelligenssé válnak, amennyiben – a digitális technológia és a világháló segítségével – képessé válnak az egymással való kommunikációra, akár közvetlen emberi beavatkozások nélkül is. Ebben az új, folyamatosan kiterjeszkedő technológiai környezetben a gazdaság elkerülhetetlen módon alakul át tudás- vagy információalapú gazdasággá, míg társadalmunk információs társadalommá.

Az új információs technológia mostanra az élet minden területét áthatatotta. Ezeknek a rendszerek és technológiák közötti kölcsönhatásoknak a legfőbb ismertetőjegye az „e” betű, amely az egyes szavak elé toldott előtagként adott rendszer elektronizált vagy digitális mivoltára utal (pl. e-gazdaság, e-kereskedelem, e-tanulás).

KORAI KORMÁNYZATI VÁLASZOK AZ INFORMÁCIÓSTECHNOLÓGIAI KIHÍVÁSOKRA

A tudás alapú gazdaság és az információs társadalom természetes velejárója a digitális állam létrejötte, minthogy az állam egyfajta *unitas multiplex*, azaz a sokféleség egysége – számos egymástól eltérő jellegű és különböző természetű jelenség összekapcsolódása.¹³ Az állam a bonyolult és összetett jelenségek között teremt rendet, melynek során természetesen kerül kölcsönhatásba az új technológiai alapokon működő gazdasági és társadalmi alrendszerekkel, e kölcsönhatások eredményeként pedig maga is feltartóztathatatlanul átalakul.

Ezeknek a változásoknak egyik első jeleként az 1990-es évek második felében világszerte elterjedt az *e-government* (e-kormányzat, e-közigazgatás) kifejezés, mely ugyanakkor látható módon egyike azoknak a fogalmaknak, amelyekben Magyarországon a mai napig nincs közmegegyezés.

A fogalom-meghatározással kapcsolatban az első problémát mindjárt az angol *government* kifejezés magyar fordítása jelenti, amely csak tükörfordításban jelent kormányzatot. A *government* szó az angolszász jogrendszerekben valójában a közhatalom gyakorlásában résztvevő valamennyi állami szervre vonatkoztatandó – és pedig függetlenül attól, hogy azok a mindenkori Kormány irányítása alatt állnak-e a hatalommegosztás alkotmányos rendszerében. Ilyen módon a *government* fogalom a hagyományos törvényhozó és a bírói hatalmi ágak körébe tartozó szervezetekre is alkalmazandó. Ebből következik, hogy az angol *electric government* (*e-government*) kifejezést is a közhatalom gyakorlásában résztvevő valamennyi állami szervre vonatkoztatnunk kell. Ez az oka annak, hogy Magyarországon több szerző is következetesen – a kormányzathoz képest tágabban értelmezhető – „e-közigazgatás”-ra fordítja az *e-government* kifejezést.¹⁴ Utób-

¹³ Takács Péter: Államtan – fejezetek az állam általános elmélete köréből, Bp. BCE KTK egyetemi jegyzet, 2010., 17. o.

¹⁴ Ld. Csáki Gyula Balázs: Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései. Budapest, HVG ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., 2010., illetve Kárpáti Orsolya: Gondolatok az elektronikus közigazgatásról. Az állam és jog alapvető értékei I. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010. 185.

bival kapcsolatban jegyezzük meg, hogy még a tágan értelmezett köz-igazgatás fogalom sem jelent optimális megoldást a *government* kifejezés eredeti értelmének visszatükrözésére, hiszen pl. az igazságügyi igazgatás kiterjesztő értelemben sem tekinthető a közigazgatás részének. A helyes megoldás talán az „e-állam” – illetőleg az önkormányzás autonóm jogával rendelkező szerveket is magába foglaló – „e-közfűzra” kifejezés használata lenne, ezzel azonban azért nem foglalkozunk, mert napjainkra Magyarországon az e-közigazgatás kifejezés általánosan elterjedtnek mondható.

A fentiekbűl következűen, a magam részűrűl tehát azokkal a szerzőkkel¹⁵ értük egyet, akik szerint kevésbé fontos az „e-kormányzat” és az „e-közigazgatás” fogalmak elhatárolása. Ehelyett inkább a digitális korszak államárűl, az információs társadalom közigazgatásárűl, illetűleg a 21. század újfajta igazgatási módszereirűl és infokommunikációs technológiárűl célszerű beszűlni, melyet összefoglalóan valóban akár *e-közigazgatás*nak is nevezhetűnk egy átmeneti periódusban.¹⁶

Meggyűződésűm, hogy nem különbűztethetű meg egymástűl külön „közigazgatás” és „e-közigazgatás” fogalom, mivel a kettű egy és ugyanaz: a 21. század digitális államának új technológiai alapokon felűpűlű közigazgatása. Közigazgatásunk tehát már ma is infokommunikációs technológiai alapokon épűl fel, amelyben a digitális technológia már nem csak egyszerű *eszkűze* a közigazgatásnak, hanem a mindennapos működés egyre inkább megszokottá válű *kerete*. Ma már természetes, hogy a határozatok és a jegyzűkűnyvek szűvegszerkesztű informatikai alkalmazásokkal készülnek el, majd elektronikus dokumentumként tárolűdnak vagy cserelűdnak ki a különbűzű címzettek között. Ebbűl is következűen, álláspontom szerint az a leghelyesebb megközelítés, ha az angolszász *e-government* fogalom alatt a továbbiakban a digitális állam közigazgatását (az e-közigazgatást) értűk.

A különbűféle nemzetközi¹⁷ fogalmi megközelítésekre jellemző, hogy az e-közigazgatást nem annyira államszervezeti, mint inkább technológiai és szolgáltatásnyűjtási oldalrűl közelítűk meg, amelyben tehát kiemelt szerep jut az állam és az ügyfél közötti kapcsolatok újradefiniálásának, ennek eredményeként pedig a folyamatos információszolgáltatásnak és az elektronikus ügyintűzési lehetűségek biztosításának.

15 Ld.: Ancsin Lászlű: Az e-közigazgatás. Új Magyar Közigazgatás, 5. évf. 5. szám, 2012. május 37., továbbá Budai Balázs Benjámín: Az e-közigazgatás elmélete. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009. 43., Verebics János: Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás. Infokommunikáció és Jog, 2004. jűnius, 1. szám 5. Dűsa Imre – Polyák Gábor: Informatikai jogi kűzűkűnyv. Budapest, KJK-KERSZűV Kiadó, 2003, 246.

16 Ld.: Tűzsa István: Az elektronikus közigazgatás helyzete. Új Magyar Közigazgatás, 5. évf. 2012. május, 5. szám, 2.

17 ENSZ: <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf>, http://www.itu.int/wsis/docs/background/themes/egov/pacific_council.pdf, Világbank: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:6226295~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:702586~isCURL:Y,00.html>

Magyarországon a jogi rendszerezés kiindulópontjaként és előfeltételeként az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (Eat.) elfogadása azonosítható. Az Eat. lassan immár másfél évtizede megteremtette az elektronikus dokumentumok általános szabályozási környezetét, valamint bevezette és szabályozta az ún. elektronikus aláírás jogintézményét, amellyel a további fejlesztéseket és a jogi elismerést elősegítő jogszabályi környezetet ideje korán biztosította.

Ezt követően Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) vezetett be kulcsfontosságú szabályozást. A napjainkban immár tíz éves Ket. a megszületésekor – haladó módon – külön fejezetet szentelt az elektronikus ügyintézés szabályozásának, megrajzolva az ügyfélorientált és szolgáltató állam képét, valamint meghatározva az ügyfél és a hatóság közötti elektronikus kapcsolattartás szempontjából legfontosabb alapelveket. A korábbi Áe.-t¹⁸ felváltó új eljárási kódex immár általánosságban mondta ki, hogy törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában a hatóság a közigazgatási hatósági ügyeket elektronikus úton is intézi. A Ket. Elektronikus ügyintézésről szóló X. fejezete, valamint a Ket. felhatalmazása alapján – e fejezethez kapcsolódóan kiadott – végrehajtási rendeletek részletesen szabályozták az elektronikus ügyintézés, az elektronikus kapcsolattartást.

A Ket. X. fejezete a hatályba lépése óta többször jelentősen átalakult, részben az elektronikus közigazgatás megvalósításának gyakorlati tapasztalatai, valamint – ezzel nagyrészt összefüggésben – a kormányzati e-közigazgatási modellek jelentős változásai eredményeként. A szabályozás azonban abban mindvégig következetes volt, hogy az elektronikus ügyintézés nem önálló eljárástípus, hanem a hatósági eljárás, a kapcsolattartás egy sajátos megvalósulási formája. A Ket. eredeti, 2005-ben hatályba lépett szövege szerint az elektronikus kapcsolattartás két fő formája a következő volt:

1. a kapcsolattartás legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással,
2. a kapcsolattartás a központi elektronikus szolgáltató rendszeren (a továbbiakban: *Központi Rendszer*) keresztül, elektronikus aláírás nélkül, ügyfélkapun.

A tíz évvel ezelőtti közigazgatás vonakodva fogadta az új szabályozást, az egyes költségvetési szervek vezetői pedig folyamatos aggályokat fogalmaztak meg amiatt, hogy a magyar közigazgatás – szaktudás, valamint akkut forrás- és eszközhiány miatt – egyáltalán képes lesz-e a törvényben foglaltakat teljesíteni. (Pl. azt a Ket. szerinti adatbeszerzési követelményt, hogy „...az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell.”)

Nem meglepő módon a közigazgatási eljárási kódex sorozatos módosításai később a 2004-ben elért szabályozási eredményeket 2009-re teljesen elmosták.¹⁹ Az elektronikus ügyintézással, illetőleg az eljárások elektronikus

18 Ld. az 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárásról.

19 A Ket. X. számú elektronikus ügyintézési fejezetét az elektronikus közszolgáltatásokról szóló 2009. évi LX. törvény helyezte hatályon kívül 2009. október 1-jével.

lefolytásával kapcsolatos generális szabályok fokozatosan átszivárogtak a Ket.-ből – a polgári peres eljárásról szóló 1952. évi III. törvénybe (Pp.) és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénybe, vagy éppen a különféle ágazati jogszabályokba, amelyek így mind-mind külön szabályozták az „elektronikus kapcsolattartás”, az „elektronikus ügyintézés”, illetve az elektronikus „dokumentumtovábbítás” eseteit.

Ezt a folyamatot az elektronikus közszolgáltatásokról szóló 2009. évi LX. törvény kívánta megtörni, mely 2009. október 1-jével lépett hatályba, és amely a Ket.-ből egy külön törvénybe vitte ki az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályokat. Az Eksztv. az ágazati jogszabályokban addigra már elkülönítetten definiált ügyintézési mozzanatokat egységesen „elektronikus közszolgáltatás”-nak nevezte el. Utóbbi alatt a törvényben meghatározott szervezetek hatósági vagy egyéb tevékenységének, hatósági nyilvántartásból történő adatszolgáltatásának, a központi elektronikus szolgáltató rendszer (a továbbiakban: központi rendszer) igénybevételével, elektronikus úton történő végzését értette.²⁰

Az Eksztv. ezzel az elektronikus közszolgáltatás fogalom megkerülhetetlen részévé tette a „központi elektronikus szolgáltató rendszert (továbbiakban: KR), amelyet az akkor Kopint Datorg Zrt.-nek nevezett 100%-ban állami tulajdonban lévő gazdasági társaság működtetett.

A 182/2007. (VII. 10.) Korm. rendelet értelmében a KR az alábbi elemekből állt:

- az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózatból (EKG), amely mintegy 2500 optikai kábelon összekötött végponttal az elektronikus ügyintézés és szolgáltatásnyújtás alpinfrastruktúrája lett;
- a Kormányzati Portálból (magyarorszag.hu), amely a közérdekű szolgáltatások bárki számára hozzáférhető elektronikus felületként, továbbá általános tájékoztatási céllal jött létre;
- a Kormányzati Ügyféltájékoztató Központból (KÜK), amely közigazgatási ügyekben volt hivatott eligazítást nyújtani magyar és külföldi ügyfeleknek egyaránt;
- az elektronikus Ügyfélkapuból, amely az azonosítást igénylő közigazgatási, hatósági ügyek intézését, és az ezekhez kapcsolódó szolgáltatások elektronikus elérését biztosította a magyarorszag.hu-ról;
- a hivatali kapuból, amelynek lényege az lett volna, hogy a beregisztált szervek elektronikus formában is hitelesen tudják fogadni és továbbítani a hivatalok elektronikus üzeneteit.

A 2007 és 2013 között az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) keretében elérhető európai uniós támogatásoknak 2010-ig szinte teljes egésze a KR-rel kapcsolatos fejlesztésekre lett felhasználva, melynek eredményeként az ezredfordulót követő évtized végére egy teljesen centralizált e-ügyintézési modell jött létre Magyarországon. Mindennek stratégiai alapjait a 2003 végén elfogadott „e-Kormányzat 2005 Stratégia és Programterv” biztosította, amelyet a Medgyessy Kormány a 1126/2003. (XII. 12.)

²⁰ Ld. 2009. évi LX. törvény 3.§.

Korm. határozattal – a Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS) részeként fogadott el, és amely az alábbi három átfogó célt fogalmazta meg:

- ügyfélközpontú szolgáltatások kialakítása az állampolgárok és a vállalkozások számára, ezek között különösen az Európai Unió által meghatározott legfontosabb 20 közszolgáltatás²¹ elektronizálása;
- integrált és elosztott kormányzati szolgáltatások kialakítása (ld. KR), végül
- a közigazgatási hozzáértés és tudás szélesítése és mélyítése.²²

A Ket. mindeközben – különösen a 2009. október 1. és 2012. április 1. közötti időszakban – egy kiüresített, „torzó” jogszabállyá degradálódott, mivel a jogalkotó fokozatosan hatályon kívül helyezte az elektronikus ügyintézésre vonatkozó lényegesebb szabályozásait. Ilyen módon is a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény folyamatosan veszített jelentőségéből, és egyre kevésbé töltötte be mögöttes – szubszidiárius – szabályozó funkcióit.

A Ksztv. hatályba lépésével jelentős centralizálási folyamat indult meg, amely lényegében centralizálta az elektronikus ügyintézést azzal, hogy a törvény alapján az ügyfél és hatóság, valamint hatóság és hatóság közötti elektronikus kapcsolattartásnak a Központi Rendszer lett az egyetlen csatornája. Az akkori szabályozás célja kimondottan is az ágazati fejlesztések, az egyedi megoldások és szolgáltatások felszámolása, valamint az elektronikus ügyintézés központosítása volt.

A KR-modellen alapuló elektronikus közszolgáltató rendszer az egységesítés kétségtelen előnyei mellett ugyanakkor nagyfokú rugalmatlanságot is mutatott, és úgy tűnt, hogy gátjává válik a rohamosan fejlődő technikai lehetőségek kiaknázásának. Ez a tendencia ráadásul pont ellentétes volt az ügyfél elvárásokkal, hiszen – különösen a 2008 ősztől kibontakozó pénzügyi/gazdasági válság hatására – egyre egyértelműbbé vált a társadalom – ezen belül is elsősorban a költségekre mind érzékenyebb vállalkozások – igénye az olcsóbb és egyszerűbb állami szolgáltatások iránt. Ekkorra az is egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy biztonsági, költséghatékonysági – sőt, adatvédelmi szempontból is – az integrált modellnél megfelelőbb lehet egy decentralizált megközelítés.

A centralizált „KR-modell” mind inkább kiütköző problémái miatt 2010-től kezdve új stratégiai irányvonal körvonalazódott. A 2010 májusában felálló Nemzeti Egység Kormányára már hivatali idejének első évében megfogalmazta, hogy – a korábbi évtized központosításának bizonyos előnyei mellett – a csupán a tájékoztatási funkciók és az ügyfélkapcsolatok elektronizálására, tehát a *front-office* funkciók fejlesztésére koncentrálva nem lehet hatékony, ügyfélbarát, egyablakos ügyintézést kialakítani.

A fenti felismerések vezettek el ahhoz, hogy Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsnál (NHIT) 2010-ben elkészült egy, az elektronikus ügyintézésről szóló szabályozási tervezet, amely a 2004-ben kimunkált Ket. beli megoldásokhoz képest jelentősen kitágította volna az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos szabályozás tárgyi hatályát. A 2010-es törvénytervezet az „elektronikus ügyintézés” tekintetében az „állami és

21 Ld. COM(2000) 330 Final: Common List of Basic Public Services (CLBPS):

22 Forrás: <http://www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/5734444/MITS.pdf>

önkormányzati elektronikus ügyintézés” biztosításával kapcsolatos minimális követelmények meghatározását emelte ki, amelyhez bevezette a *szabályozott ügyintézési szolgáltatások* (szeüsz) fogalmát.

A 2010-es tervezet az értelmező rendelkezések között az „elektronikus ügyintézés” fogalma alatt az ügyfél vagy az ügyintézészt biztosító szerv által megvalósított *elektronikus nyilatkozat* tételt értette, illetőleg azt, amikor az ügyintézészt biztosító szerv az ügyfél vagy más ügyintézészt biztosító szerv *nem elektronikus nyilatkozatát elektronikus* nyilatkozattá alakítja át. Itt a tervezet a nagy eljárási kódexek felől közelítette meg az ügyintézészt, és az alábbi eljárások lefolytatása során végzett cselekményekre terjesztette volna ki a törvény tárgyi hatályát:

- a hatósági eljárás (Ket.),
- a polgári peres és nemperes eljárás (Pp.),
- a büntetőeljárás (Be.),
- a közérdekű panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárás;
- a közjegyzői okiratok kiállítása, ha az nem más eljárás során történik;
- a kormányhivatalok ügyvitele, ha az nem más eljárás során történik.

A 2010-es e-ügyintézési tervezet – egy 2011 nyarán meghozott szakpolitikai döntés értelmében – végül nem önálló jogszabályként öltött testet, hanem a Ket. korábban kiüresített X. fejezetébe épült be. A Ket. esetében adottságként kezelendő tárgyi hatálybeli korlátok és fogalmi kötöttségek miatt 2011 őszén csak egy szabályozási kompromisszum tudott megszületni. A 2011. évi *Ket.-novella*²³ fontos eredménye ettől függetlenül, hogy a korábbi centralizált modellt megszüntette, továbbá a korábbi technológiai jellegű szabályozás helyett immár magának az eljárásnak a szabályozására fókuszált. A 2011. decemberi szabályozás céljai között kiemelendők különösen az alábbi alapelvszerű törvényi követelmények:

- rugalmasság, a szerv döntési kompetenciája a fejlesztések terén,
- az egyedi, ügyfélközpontú fejlesztések megengedettsége,
- a bevált piaci megoldások alkalmazása,
- az elektronikus eszközök használatának előtérbe helyezése, elsődlegessége,
- az ügyfél igényeinek, rendelkezési jogának minél teljesebb érvényesítése.

A Ket. 2011. év végi módosításával ismételt lehetőség nyílt generális elektronikus eljárási szabályok törvénybe illesztésére és ezzel a közigazgatás teljes körű elektronikus akadálymentesítésére. Az elektronikus ügyintézészel kapcsolatos törvényi szintű alapelveket jelenleg a Ket. 160.§-a tartalmazza,²⁴ amely kapcsán az alábbi e-ügyintézési alapelveket lehet kiemelni:

- *Költségtakarékosság és az elektronikus eszközök elsődlegessége*: ebből az alapelvből vezethető le például, hogy több igénybe vehető kapcsolattartási forma közül a hatóság a költségtakarékosság és a

23 Ld.: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvényt.

24 A (3) és (4) bekezdést a Ket. 2012. évi módosítása illesztette be, részben az új átalakítási (konverziós) szolgáltatások, részben az összerendelési nyilvántartás működéséhez szükséges további, pontosító rendelkezések beépítésével.

hatékonyság szempontjai alapján választ, előnyben részesítve az elektronikus utat (Ket. 28/A. § (3) bek.), valamint az, hogy jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a hatóság nem elektronikus kapcsolattartás esetén is jogosult az eljárást vagy annak eljárási cselekményeit elektronikus ügyintézés keretében lefolytatni (Ket. 160. § (2) bek. és 167/A. § (1) bek.).

- *Technológiasemlegesség:* az új szabályok – szakítva a korábbi gyakorlattal – nem egyetlen informatikai infrastruktúrát jelölnek ki és szabályoznak jogszabályban – sőt, a törvény elvi jelleggel fogalmazza meg, hogy az elektronikus ügyintézés szabályozásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezések nem fogalmazhatnak meg olyan követelményt, amely valamely meghatározott műszaki megvalósítás (megoldás) alkalmazását teszi kötelezővé. A jogszabályok a műszaki megvalósítás módjától független követelményeket kell, hogy tartalmazzanak.
- *A hatóság döntési jogköre:* a szabályozás az ügyintézéssel kapcsolatos informatikai döntéseket részben magára a hatóságra telepíti. A jogszabályi kereteken belül és a rendelkezésére álló informatikai eszköztárat figyelembe véve hatóság határozza meg például, hogy (i) milyen körben tesz lehetővé elektronikus kapcsolattartást, (ii) a konkrét eljárási cselekménynél mely kapcsolattartási formát alkalmazza, (iii) saját belső működésében milyen körben alkalmaz elektronikus eszközöket (függetlenül attól, hogy az ügyféllel való elektronikus kapcsolattartás megengedett-e stb. Tanulva a korábbi modell hibáiból, a Ket. megújult szabályozása azt is célozza, hogy ne legyen megvalósíthatatlan jogszabályi rendelkezés: az egyes állami szereplőket ott ne kötelezze az állam e-ügyintézésre, ahol ismert, hogy a forráshiány miatt egyáltalán nem képes teljesíteni a jogszabályi előírásokat. Mindez természetesen azzal a jogkövetkezéssel jár, hogy a szabályozás (különösen a végrehajtási rendeletek szintjén) számos olyan előírást, garanciális követelményt határoz meg, amelynek közvetlen címzettje a hatóság, és amely a hatóság döntési jogkörének gyakorlásához, informatikai fejlesztési irányai meghatározásához biztosít garanciális támpontokat.
- *Az ügyfél rendelkezési joga:* az elektronikus ügyintézés szabályozásának az az elsődleges célja, hogy az ügyfelek számára kedvező, jól használható eszközöket hozzon létre, és az ügyintézés minél inkább az ügyfelek igényei szerint történjen. Éppen ezért kiemelkedő jelentőségű, hogy az ügyfél minél teljesebben rendelkezhesen az eljárása, adatai felett, ideértve a kapcsolattartási módok szabad meghatározását. A rendelkezési jog általános kimondása mellett a 2011-es Ket.-novella számos új jogintézményt vezetett be, amelyek a rendelkezési jog kiteljesítését szolgálták: kiemelhető (i) az ügyfél elektronikus ügyintézési rendelkezése, (ii) az ügyfél időszaki értesítése az elektronikus ügyintézési cselekményekről, valamint (iii) az ügyfél adataiban bekövetkező változás átvezetése.

- *A piaci megoldások alkalmazásának támogatása:* a keretjellegű szabályozás, valamint az ún. „szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások” (szeüsz) jogintézményének és a kapcsolódó bejelentési-engedélyezési eljárásoknak a szabályozása lehetőséget nyújt arra, hogy a közigazgatás rugalmasan alkalmazzon a piac által kidolgozott, elfogadott megoldásokat, akár az ügyfél azonosítása, az elektronikus dokumentumok hitelesítése vagy kézbesítése terén. Természetesen ennek biztonsági és egyéb garanciális korlátait a törvény és a végrehajtási rendeletek tartalmazzák.

A Ket. szerinti megújult szabályozás tehát alapvetően keretjellegű: célja az ügyfél és a hatóság közötti elektronikus információcseré követelményeinek, garanciáinak szabályozása. Egyedi tartalommal mindig az ágazati jogszabály, valamint a hatóság vagy az állami, önkormányzati szerv tölti ki.

A 2012-re elvégzett, fentebb ismertetett jogi akadálymentesítés mellett nyilvánvaló tényként kell kezelnünk, hogy időközben az állam „magától is” átalált szép fokozatosan a digitális technológiai alapokra. A magam részéről nem tudok olyan közigazgatási szervről, ahol a napi működés nem elektronikus eszközökkel támogatott, ahol a napközben keletkező dokumentumokat nem tárolják el elektronikusan, illetőleg ahol nem használnak internetet. A munkahelyi infrastruktúra és a munkavégzés tárgyi eszközfeltétele elektronikusan meghatározott, a különféle nyilvántartások alapvetően elektronikusan léteznek, amelyek tekintetében jelenleg a legnagyobb kihívást – adattisztítást követően – a szabványos és rekonstruálható adatcserék megoldása jelenti (interoperabilitás). A szervezetek közötti információ- és dokumentumcsere főszabály szerint elektronikus, a hardveres és szoftver infrastruktúra pedig egyre inkább felhő alapon működik. A különböző szakrendszerek munkafelületei webes úton érhetők el, a közszolgálati alkalmazottak a kötelező továbbképzéseken *e-learning* keretrendszerekhez kapcsolódva vesznek részt. Ma már aligha definiálható olyan közigazgatás-fejlesztési projekt, amely ne tartalmazna infokommunikációs elemeket. Belátható, hogy közigazgatásunkkal nyilvánvaló módon megérkeztünk a digitális korszakba.

A nagy kérdés, hogy ez a folyamat mennyire tudatos? Az elmúlt évtizedekben megindult technológiai változások kétség kívül hatnak és még inkább hatni fognak a közigazgatás napi működésére és ezen keresztül a szolgáltatások minőségére. Ezzel együtt a kormányzati döntéshozatali folyamatokban – személyes véleményem szerint – alig érzékelhetők például a jelenleg érvényben lévő Nemzeti Infokommunikációs Stratégiában kiemelt beavatkozási területként meghatározott Digitális Állam tudatos megvalósítására irányuló törekvések. Kérdés tehát, hogy akkor a digitális korszak magyar közigazgatásának – ezzel együtt az e-közigazgatásnak – itt és most mi is a stratégiai önképe?

A DIGITÁLIS KORSZAK KÖZIGAZGATÁSÁNAK STRATÉGIAI HELYZETÉRTÉKELESE ÉS ÖNKÉPE

Könnyen belátható, hogy a XXI. század közigazgatásának stratégiai jövőképe aligha rajzolható meg az aktuális helyzet pontos leírása nélkül. E tekintetben hasznos kiinduló alapnak bizonyulnak a Kormány által 2014. februárban elfogadott Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS)²⁵ helyzetelemző részei, valamint az ún. Államreform II. dokumentum²⁶ stratégiai helyzetértékelései. Utóbbi a Kormány 2020-ig érvényes közigazgatás-fejlesztési elképzeléseit tartalmazza, e tekintetben a 2011-ben elfogadott – 2012-ben felülvizsgált – Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program folytatásaként értékelendő, amely 2014 óta a hatékony nemzeti közigazgatás mellett a szolgáltató állam megteremtését állítja középpontba.

A magam részéről az elmúlt években lezajlott államszervezeti és a területi közigazgatási reform fontos eredményeként értékelem, hogy a Kormány 2010 és 2014 között racionalizálta az addig burjánzó államigazgatási szervezetrendszer működését, mellyel egyidejűleg – az új és egységes arculatú kormányablakok rendszerének kialakításával – térben és időben közelebb vitte az emberekhez a közigazgatást. Emellett az elektronikus ügyintézési szolgáltatások mind szélesebb körű kialakítását és hozzáférését lehetővé tevő számos szervezeti, szabályozási, illetve infrastrukturális alapelem („építőköck”) is létrejött.

- Lezárult – végéhez közeledik – a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (szeűsz) kialakítását célzó kormányzati informatikai fejlesztések első köre, melyek lényege, hogy az elektronikus úton nyújtott szolgáltatások a későbbiekben egy egységes logika mentén modulárisan – szabványos „LEGO” kockákhoz hasonlóan – felépíthetők.
- Az ügyfelek számára közvetlenül kevésbé tapasztalható, lényeges eredmény a mostanra mintegy 5500 intézményi végpontot összekapcsoló szélessávú nemzeti digitális infrastruktúrahálózat (Nemzeti Távközlési Gerinchálózat) felépítése 2011 és 2014 között.
- Bár az ágazati szabályozásoknak az általános elektronikus ügyintézési standardoknak való megfelelés szempontjából történő átvilágítása még mindig komoly feladat maradt, már látszanak az eredményei annak a széleskörű jogi akadálymentesítési munkának, amelyre építve valós lehetőséggé vált, hogy a közigazgatás végre ténylegesen is megkezdje az elszakadást a papíralapú és átláthatatlan állami bürokráciától.

25 A Nemzeti Infokommunikációs Stratégiáról (NIS) szóló 1069/2014. (II. 19.) Korm. határozat mellékleteként csatolt középtávú szakpolitikai stratégiai tervdokumentum 4+1 pillér mentén határozza meg a Kormány IKT területet érintő szakpolitikai és stratégiai fejlesztési elképzeléseit: (1) Digitális infrastruktúra, (2) Digitális kompetenciák, (3) Digitális gazdaság, (4) Digitális állam, illetve horizontális pillérként az e-befogadást, a kutatás-fejlesztés és innovációt, valamint a biztonság kérdését. A NIS a 2014-2020 közötti strukturális és kohéziós alap támogatások szakpolitikai megalapozásául szolgál, így a GINOP 3. prioritásának és KÖFOP alátámasztásának is tekinthető.

26 Ld. a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról szóló 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat melléklete.

Bár az elektronikus közigazgatás fejlesztése hangzatos célként a kormányzati stratégiai tervdokumentumokban a mai napig jelen van, a polgárok és a vállalkozások számára is kézzel fogható, jelentős léptékű változás az elmúlt években nem következett be a nyújtott szolgáltatások színvonalában. Nehéz leírni, de mindez annak ellenére történt, hogy 2007 és 2013 között Magyarország megközelítőleg 100 milliárd forintot fordíthatott elektronikus közigazgatási fejlesztésekre. Utólag úgy látszik, hogy ezek a beruházások a szinten tartáshoz elegendőek voltak, ugyanakkor valódi áttörést a működés alapvető jellemzőinek változatlansága miatt nem okozhattak.

Az Európai Unió által készített egyik legutolsó e-közigazgatási felmérés²⁷ rámutat, hogy Magyarországon 2013-ban a felnőtt lakosság mindössze 37%-a használt e-közigazgatási szolgáltatást legalább egyszer. Ez az arány 2012-ben még 42% volt. Tovább rontja a képet, hogy a Capgemini benchmark adatai szerint Magyarország 2013-ban minden fontos mutatóban – így a felhasználó-központúságban, az átláthatóságban, a határokon átvelő szolgáltatások nyújtásában – a legalacsonyabb szinten álló országok csoportjához, a rangsorok utolsó 4-5 országa közé tartozott. Az eredménytelenség okait az alábbiakban látom:

- *A hazai e-közigazgatás viszonylag gyenge szakmai megalapozottsága:* Magyarországon még mindig nagyon kevesen vannak azok, akik képesek egészében átlátni és teljesen megérteni az állami feladatellátó és szolgáltató rendszert, úgyszintén akik világos és érthető megoldási javaslatokat tudnak letenni a döntéshozók asztalára. Ez a meglehetősen szűk szakmai réteg az elmúlt években vagy egyáltalán nem képeződött le szervezetiileg az állami intézményrendszerben, vagy – alárendelt szerepének köszönhetően – csak korlátozott mértékben tudott hatást gyakorolni a közigazgatás-korszerűsítést és az államreform szakterületet érintő stratégiaalkotó és döntés-előkészítő folyamatokra. Itt kell utalnom a megfelelő (megfizethető) közigazgatási informatikai – fejlesztő és üzemeltető – szakemberek hiányára, ami a már létező rendszerek működtetésében, rendszeres megújításában és továbbfejlesztésében is problémaként jelentkezik, amely miatt az intézmények folyamatosan rá vannak utalva a külső szakmai és tanácsadó kapacitásokra.
- *Szemléletbeli problémák:* az elektronikus közigazgatás kialakítása egy nagyon komplex feladat, amely eddig leginkább azokban a fejlett gazdaságú országokban sikerült, ahol a feladatra való összpontosításról nem terelik el a figyelmet a napi intézményrendszeri működési zavarok (gyenge infrastruktúra, költségvetési problémák, szervezeti instabilitás stb.). Magyarországon az eddigi reformkísérletek az e-közigazgatásnak csak mindig egy-egy szeletére koncentráltak (stratégia-készítés, jogszabály-módosítási teendők, infrastruktúra-fejlesztések, egy-egy kiemelt szolgáltatástípus korszerűsítése), amelyek így nem álltak össze egészszé.

²⁷ Az európai e-közigazgatási szolgáltatásokról szóló Capgemini benchmark:

http://www.capgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/insight_report_20-05_final_for_ecv2.pdf

- A 2010 előtti államreform terület – erős new public management ideológiai hatások alatt – a nyújtható állami szolgáltatások fizikai, államháztartási kiterjedésbeli kérdéseire fókuszált (ld. „olcsó, kicsi állam” ideája). A közigazgatás modernizálása nem integratív folyamatként játszódtott le: nem kísérte gazdasági és társadalmi hatáselemzés, befektetés-megtérülés vizsgálat és szervezeti reform. Ugyancsak háttérbeszorultak a felvilágosítást és a használatot támogató kommunikációs programok.
- A 2010 utáni közigazgatási reform – az alkotmányozási folyamathoz is kapcsolódóan – még olyan fontos államszervezési kérdések köré összpontosult, mint az államigazgatási és önkormányzati igazgatási feladatkörök szétválasztása, a közigazgatás térszintjeinek egyértelmű meghatározása, a területi államigazgatás szervezeti integrációja és személyes ügyintézés (kormányablakok) rendszerének kialakítása. Ennek megfelelően a hangsúly a területi közigazgatás átszervezésén volt, a feladatellátás technológiai kerete és az e-közigazgatás témaköre sokszor háttérbe szorult. Emiatt is az intézményrendszeri döntéshozók fejében nem állhattak még össze az új e-közigazgatási szolgáltatási modell fontosabb elemei: az elfogadott jogszabálymódosítások (Ket., vhr.-ek), a hálózati infrastruktúrafejlesztések (NTG), az intézményrendszeri átszervezések (NISZ Zrt., KEKKH) és a kormányzati IKT-fejlesztések (EKOP-ÁROP projektek) közötti összefüggések.
- A *stratégiai koordináció hiánya*: a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS), valamint a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (Államreform II.) 2014. év eleji elfogadását követően – a 2014. évi országgyűlési választások után – a kormányzati struktúra átalakításakor nem lehetett kiemelt szempont az említett stratégiák koordinált végrehajtása. Ellenkező esetben a Kormány biztosan nem olyan formájában fogadta volna el a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendeletet (statútum rendelet), amely a kormányzati infokommunikációval kapcsolatos feladatokat három minisztériális szerv (Miniszterelnökség, Belügyminisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium) között osztja meg. E többközpontúság nagymértékben megnehezíti egy olyan forgatókönyv kidolgozását, amely a közfeladat-ellátás és a közszolgáltatás-nyújtás tekintetében valamennyi szereplőre kiterjedően – az intézményrendszer teljes vertikumában – rögzítené a közép-, és hosszú távú célok eléréséhez rövidtávon teljesítendő szabályozási, finanszírozási, igazgatásszervezési, infrastruktúrafejlesztési, szakmai innovációs, képzési, szakmai felügyeleti és stratégiai koordinációs feladatokat. Addig is az állami intézmények – bizonyos határok között²⁸ – még önállóságot élvezhetnek saját IKT-rendszereik

²⁸ Az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról szóló 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 8. pontja fontos koordinációs jogkört biztosít a belügyminiszter részére:

kialakítása és üzemeltetése tekintetében, és az is valószínűsíthető, hogy még egy jó ideig az ügyintézésben továbbra is párhuzamosan lesznek jelen a papíralapú és az elektronikus információhordozók, egyidejűleg a pazarlás és az erőforráshiány, valamint az egymással kommunikálni képtelen, szigetszerű rendszerek.

- *A tudatos erőforrás-gazdálkodás hiánya:* a gyenge stratégiai koordináció egyik következményeként a mai napig nincsenek olyan nyilvántartások és kimutatások, amelyek alapján számszerűsíthető lenne, hogy az állam mennyi – emberi, költségvetési és intézményi – erőforrást használ fel az infokommunikációs infrastruktúra- és szolgáltatórendszerek fenntartására, időközönkénti megújítására (értékcsökkenés) és továbbfejlesztésére.
 - A költségvetési szervek költségvetésében nem vagy nem egységes módon jelennek meg a kormányzati IKT-rendszerek működtetésével, rendszeres karbantartásával, megújításával és továbbfejlesztésével kapcsolatos előirányzatok. A kormányzati IKT-szolgáltató szerepkörébe helyezett NISZ Zrt. esetében a finanszírozási modell ugyancsak egyértelmű meghatározást igényelne.
 - Hiányoznak a pontos nyilvántartások az állami szervezetrendszer által használt eszközökről, a szoftveres alkalmazásokról, a licencjogokról és az állami adatvagyonról.
 - Az IKT-szolgáltatások kapcsán keletkezett bevételek köre és a felhasználás módja nem szabályozott, így azok nem áramolnak vissza a szolgáltatások fejlesztésébe – annak ellenére, hogy az IKT-eszközök értékcsökkenési ideje az átlagosnál jóval rövidebb.
 - Az e-közigazgatás erőforrásháttérének tisztázatlansága hiányában nagyon nehéz ma megmondani, hogy ténylegesen mennyibe kerül egy-egy ügy elintézése Magyarországon a hagyományos, a részben elektronizált, illetőleg a teljesen elektronizált szolgáltató rendszerekben. Megfelelő mutatók hiányában ugyancsak nehéz a döntéshozók számára pontosan alátámasztani, hogy egy-egy változtatás milyen mértékben eredményezhet adminisztratív tehersökkenést ügyfél-, illetőleg állami szolgáltatórendszer oldalon.
- *Kényszerek a fejlesztési eszközök megválasztásában:* ugyancsak az e-közigazgatási feladatok finanszírozásával összefüggő probléma, hogy az elmúlt években az állami IKT-fejlesztések döntő részét csak európai uniós támogatásokból (ÚSZT EKOP és ÁROP projektekből) lehetett megvalósítani, mivel a pénzügyi kormányzat más módon nem biztosított forrásokat a fejlesztésekhez. Ennek következménye, hogy az e-közigazgatási szolgáltatások megszervezése szempontjára

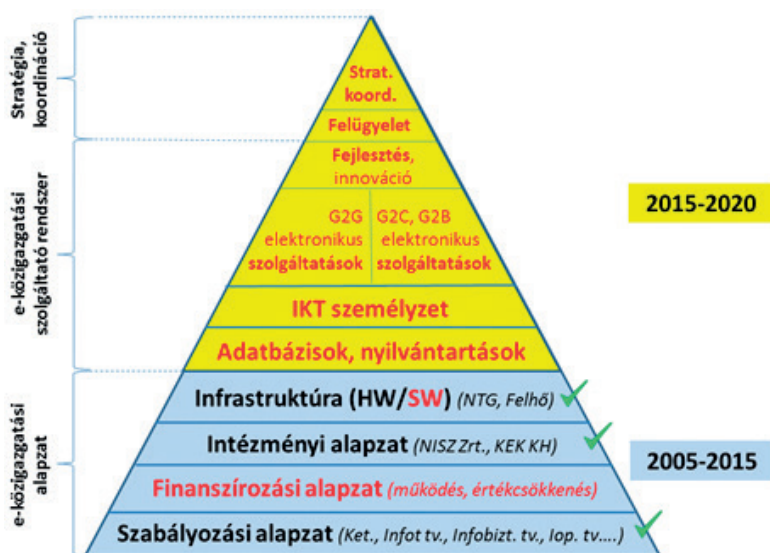
„...mind az uniós forrásból, mind a nemzeti forrásból megvalósuló kormányzati informatikai beszerzések lefolytatásának és a beruházások megvalósításának feltétele az elektronikus kormányzati stratégiai célokhoz és az infokommunikációs infrastruktúrához történő illeszkedés. Az erre irányuló közbeszerzési eljárás megindításának feltétele a belügyminiszter ezt igazoló jóváhagyása.”

ból kulcsfontosságú projektek akadtak el a kiemelt projektszatórnában, más esetben a tervezéshez és a végrehajtáshoz egy teljes kormányciklus sem volt elegendő. Az eddig megvalósult fejlesztések ezek miatt is gyengén kapcsolódnak egymáshoz, illetőleg sok esetben alacsony költség-haszon mutatókkal jellemezhetők.

- Az *e-ügyintézési szolgáltatások igénybevételéhez szükséges ismeretek hiánya*: az ügyfelekkel közvetlenül érintkező és a háttértámogatást végző (back office) ügyintézők képzése, motiválása, annyiban nem volt megfelelő, hogy a munkatársak sokszor nem veszik igénybe az egyébként már elérhető elektronikus szolgáltatásokat. Mindemellett a lakosság sem rendelkezik megfelelő ismeretekkel, az ügyfelek nincsenek felkészítve az ügyek elektronikus intézésére.

LEHETSÉGES TOVÁBBHALADÁSI UTAK

A digitális korszakba átlépő magyar közigazgatás fejlődéstörténetének fentebb bemutatott rövid fejezetét, valamint a lehetséges továbbfejlődési utat az alábbi ábrán, egy helyen igyekszem összefoglalni. Ebben a digitális állam egy tízemeletes felépítményként jelenik meg, melyen belül megkülönböztetem azt a szabályozási, finanszírozási, intézményi és infrastrukturális alapot („e-közigazgatási alapzat”), amelyre a digitális állam szolgáltatásai felépíthetők („e-közigazgatási szolgáltatórendszer”), valamint azt a stratégiai és koordinációs szintet, amely az egész felépítményt egyben tartja.



„MAGYAR E-KÖZIGAZGATÁSI PIRAMIS”

– A DIGITÁLIS ÁLLAM FELÉPÍTMÉNYE (SÁNTHA GY., 2014)

A fenti ábrán fekete színnel jelöltem azokat a szinteket, amelyek esetében véleményem szerint az elmúlt időszakban jelentős előrelépés volt, és pirossal azokat a területeket, ahol további kormányzati beavatkozásokat látok indokoltnak. Ilyen módon jól látható, hogy – egy kivétellel – 2005 és 2015 között lényegében megtörtént a digitális állam megalapozása, amennyiben fontos jogszabályok készültek el: a Ket., (egy átmenti időben az Eksztv.), a nemzeti adatvagyon törvény,²⁹ az info-törvény,³⁰ az elektronikus információbiztonságról szóló törvény,³¹ a közadat törvény,³² az interoperabilitási törvény (Iop. tv.),³³ valamint ezek végrehajtási rendeletei.

Ugyancsak fontos kiemelni a kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendeletet, amely az EKG-t 2011-től felváltó Nemzeti Távközlési Gerinchálózat (NTG) jogszabályi alapja, és amely mellett az e-közigazgatási infrastruktúra tekintetében feltétlenül megemlítendő a Kormányzati Felhő Központ (KOF), amely a kormányzati szerverközpont funkciókon túljutva, ezekben a hónapokban felhő alkalmazásközponti szerepbe léphet át. Ezen infrastruktúra rendszerek mögött pedig ma már megkerülhetetlen a több mint ezer főt foglalkoztató – a korábbi Kopint Datorg Zrt.-ből létrejött – Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ), valamint a nyilvántartások működtetésében és az e-közigazgatási alkalmazásfejlesztésekben kulcsszereplővé vált Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH).

Az elmúlt időszak kapcsán a kivételt az e-közigazgatás finanszírozási modelljének hiányában fogalmazom meg. Itt az egész tízemeletes felépítmény vonatkozásában – mind az egyes közfeladatot ellátó szervezeteket, mind az egész intézményrendszert illetően – sürgető feladatként jelentkezik a működtetés, a rendszeres karbantartás, a felújítások, valamint az értékcsökkenés (amortizáció) problémájának megoldása, különös tekintettel arra, hogy az IKT eszközök technikai avulása az átlagosnál rövidebb idő alatt következik be, továbbá, hogy az európai uniós források működési célokra nem használhatók fel.

Az előttünk álló ötéves időszakban a magyar e-közigazgatás szolgáltatórendszerére célszerű összpontosítani, amely így lehetővé tenné, hogy az ügyfelek valóban a digitális korban elvárható módon – a személyes ügyintézés mellett több csatornán, így elektronikusan is – minőségi szolgáltatásokat vehessenek igénybe az államtól, ráadásul úgy, hogy ezáltal ne csak a polgárok (G2C) és a vállalkozások (G2B), de az állam oldalán is (G2G) jelentős mértékű adminisztratív tehercsökkenést lehessen elérni. Ehhez első lépésben teljes körűen fel kellene mérni és technológiai szempontból katalogizálni kellene azt a 2362 db ügyet, amely – a Miniszterelnökség nyil-

29 A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. tv.

30 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

31 Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény.

32 A közadatok újra hasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény.

33 Az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény.

vántartásai szerint – ma a közigazgatásban egyáltalán intézhető. Nyilván az ügyintézésben döntő jelentősége van a közigazgatásban *front office* és *back office* területen ügyintézésre alkalmazott személyzetnek, továbbá azoknak az állami nyilvántartásoknak és adatbázisoknak, amelyek az ügyintézés információs alapjai. Utóbbiak esetében adattisztításra, illetőleg adatcseréket lehetővé tevő informatikai fejlesztésekre, míg az apparátus esetében olyan képzésekre van szükség, amelyek megadják az ügyintéző rendszerek szak-szerű használatához szükséges tudást.

Persze, a felsoroltak óhatatlanul igénylik a pótlólagos e-közigazgatási fejlesztéseket, melyek esetében 2015 és 2020 között sokkal inkább a valódi innovációt jelentő alkalmazás- és rendszerfejlesztésekre, mint sem a tömeges infrastruktúrafejlesztésekre érdemes koncentrálni. E tekintetben egyelőre kockázatként jelentkezik, hogy az Európai Bizottság által 215. február 13-án jóváhagyott 2014-2020 közötti időszakra szóló operatív programok között nem szerepelt a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP), mely a közigazgatás-fejlesztési projektek előkészítésében és végrehajtásában óhatatlanul kisebb-nagyobb csúszásokat fog eredményezni.

A fenti fejleményekre – valamint az eljárási kódexek átfogó felülvizsgálatára – is tekintettel, 2015-ben várhatóan meg fog nőni a kormányzati stratégiai koordinációs és a megvalósulás nyomon követésének, monitorozásának jelentősége. Utóbbi feladatok ellátásában a magam részéről kulcsintézménynek tekintem a Ket. 161.§ szakaszában mindössze pár bekezdésben szabályozott Elektronikus Ügyintézési Felügyeletet (EÜF). Ez a szervezet – 2012 és 2014 között a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium E-közigazgatási Főosztályán belül kialakítva – jelenleg a Belügyminisztérium E-közigazgatási Főosztálya keretében, mindössze néhány fővel működik. Úgy vélem, az EÜF jelentősége különösen akkor nőne meg, ha a jogalkotó az új közigazgatási eljárási kódex mellett külön törvény(ek)ben szabályozná az elektronikus ügyintézéssel és az elektronikus közigazgatási szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos kérdéseket.

A fentiek még nem eldöntött kérdések. Addig is fontosnak tartom, hogy a közigazgatási vezetők és a szakpolitikai döntéshozók minél előbb felfigyeljenek arra, hogy egy-egy új közigazgatási szolgáltatás kialakításakor mindig egy tízemeletes e-közigazgatási felépítményt kell elképzelniük. Ennek kapcsán pedig – már csak „statikai okokból” is – ügyelni kell arra, hogy a döntéseknek mindig meglegyen a szabályozási, finanszírozási, intézményi és infrastrukturális alapja, valamint, hogy a szolgáltatásokhoz mindig hozzáférhető legyen a megfelelő adatbázis vagy közhiteles nyilvántartás és az elektronikus ügyintézésre is felvértezett személyzet, amelyek nélkül a szolgáltató állam hosszú távú stratégiai célja rövidtávon nem lesz konkrét eredményekre lebontható.

MELLÉKLETEK

Csomán Gábor

A BM KÖZPONTI HIVATAL ÉS A MEH KEK KH - 2001-2008

Az 1998-ban alakult kormány „Az új évezred küszöbén - Kormányprogram a polgári Magyarországért” címet viselő programja több megállapítást is tett a közigazgatással kapcsolatban. Egyrésztől összehangolt informatikai fejlesztést célzott meg a közigazgatás jogi, szervezeti és funkcionális korszerűsítése érdekében, másrésztől a közigazgatási intézményekkel szemben támasztott fontos követelményként említi, hogy a közigazgatási intézményeknek élő kapcsolatot kell fenntartani az állampolgárokkal és a társadalmi mozgalmakkal. Egyértelmű cél volt a gyors és hatékony ügyintézés.

A kitűzött célok elérése érdekében több, korábban önállóan működő központi hivatalt, illetve a belügyminisztérium egyes osztályait összevonták. A napjainkban Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH) néven ismert szervezet elődei az 1995-ben – szintén összeolvadással – létrehozott BM Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal (KÖNYV), továbbá a BM Adatfeldolgozó Hivatal, valamint a BM Állampolgársági Főosztályának Anyakönyvi és Névváltoztatási Osztályával kiegészítve 1999. március 1-én felállt az új szervezet, mely 2007 január 1. naptól magába olvasztotta a BM Távközlési Szolgálatot illetve a Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal¹.

Az új hivatal szervezeti összeolvadáson túl kiemelt feladatot kapott az okmányokkal kapcsolatos ügyintézés megújításával kapcsolatban. A KEK KH létrehozása után kevesebb mint egy év állt rendelkezésre az okmányirodai hálózat létrehozására. A 2000. január 1. napján indult új rendszer kiterjedt az okmányokkal kapcsolatos nyilvántartások megújítására és az okmánykiadás megreformálására is. A változtatás végrehajtására rendelkezésre álló idő feszített ütemtervű megvalósítást eredményezett. Az okmányirodai rendszer személyi és tárgyi feltételeinek kialakításáért a KEK KH volt a felelős.

Az okmányirodákkal kapcsolatos egyik legfontosabb kérdés az adatok és okmányok biztonságának garantálása, ezért is lett az induló 152 db okmányirodai helyszín a rendőrkapitányságok épületeiben kialakítva. A kialakítás további előnye, hogy a korábban a rendészeti igazgatás berkein belül működő civil igazgatási feladatok és az azokat ellátó humán állomány egy része a korábbi munkahelyen vagy annak közelében folytathatta feladatainak ellátását, megújult feltételek között. Az okmányirodák feleltek a személyazonosító igazolvány, a vezetői engedélyek kiállításáért, illetve a közlekedési hatósági eljárások lebonyolításáért.

¹ A Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal 2010-ben a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósághoz került.

Nyilvántartások

Az okmányokkal kapcsolatos ügyintézés nem csak nevében, hanem működésében is változáson ment keresztül. A működés alapját jelentő informatikai eszköz- és intézményrendszer újragondolásával teremtették meg az alapjait a további fejlesztéseknek, melyek napjainkig meghatározzák a hivatal működését. Az új struktúra alapvető célja volt, hogy nagy biztonsággal lehessen az okmánykiadó rendszert működtetni, ezért háromrétegű architektúrát valósítottak meg:

1. központi infrastruktúra/központi adatbázisok,
2. karbantartó réteg (logikai támogató, ellenőrző réteg),
3. kliens szoftver.

Az okmánykiadások megújításával szemben alapvető követelmény volt, hogy nyilvántartás alapúnak kellett lennie, melyben az adatok aktualitása a lehető legnagyobb. A manapság evidensnek tűnő kialakítás és működés nem volt magától értetődő a korábbi rendszerek ismeretében. A központi adatbázisok fizikai biztonságának egyik alapja a rendszer georedundáns kialakítása. A rendszer elemeit dedikált zártcélú hálózat kapcsolta össze, mely alapjául szolgált a később kialakított kormányzati gerinchálózatnak. Az informatikai rendszer elemeit közbeszerzési eljárás során kiválasztott külső fejlesztő cég készítette, nyilvántartásonként (kártyánként) külön-külön szoftveralkalmazás létrehozásával.

Az új alkalmazások nyilvántartási jellegét nem elegendő csak az okmányok nyilvántartására érteni, hanem arra is, hogy az okmányok kiállításához felhasznált személyes adatok a személyi adat és lakcímnnyilvántartás adatain alapszanak. Az okmányokba kerülő adatok a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban szereplő adatok. Ha egy okmányigénylés során hibás adatra derül fény, akkor az eljárás folytatása előtt a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás rossz adatát kell javítani.

Az egyéni vállalkozói nyilvántartás korábbi elektronizálása során a hivatal elkezdte használni az Általános Nyomtatványkitöltő Programot, hogy az ügyfelek ezt használva jelentsék be a vállalkozásokat. A hivatal részére is jelentős teher, hogy az év végi, év eleji változások kapcsán a hivatal űrlapjait aktualizálják.

A személyi adat- és lakcímnnyilvántartás online megvalósítása, forradalmi változás volt a nyilvántartás életében. Ha a közigazgatási eljárások bármely pontján változás következik be ezen adatokban, akkor az azonnal megjelenik az adatbázisban. Korábban egy előtétrendszerben gyűjtötték a változásokat, és azokat karbantartási időszakokban (hetente) vezették át a nyilvántartásba. 2008-ban kiteljesedett a rendszer. A 2000. január 1-től kialakult működési mód szerint nem csak okmánykiadási feladatokat láttak el, hanem a korábban a települési jegyzők által ellátott feladatokat átvéve, a központi rendszerekhez való hozzáférés révén az adatok gyorsabban kerültek be a központi rendszerekbe. Azonban nem volt országosan egységes eljárás, mert ahol nem volt okmányiroda, ott a hagyományos módon kezelték az információkat, és onnan időszakosan vitték el az okmányirodába. 2008-tól az anyakönyvvezetők elérték a személyi adat

és lakcímnnyilvántartást, és ekkortól az anyakönyvi adatok egyből megjelentek a nyilvántartásban. A népességnnyilvántartási események gyakorlatilag azonnal megjelennek, ez a nyilvántartás használhatóságát erősítette.

Az Anyakönyvi Szolgáltató Alrendszer (ASZA) egy alkalmazás, melynek az infrastrukturális hátterét a Családi Anyakönyv (CSAK) rendszer biztosítja, ez tette lehetővé a települési jegyzők részére a cím- és lakcímnnyilvántartással kapcsolatos adatok változásával járó adatok jelentését. A CSAK rendszer üzemeltetési feladatait a hivatal látja el.

A bűnügyi nyilvántartás is komoly változáson ment keresztül 2009-ben, egy új rendszer jött létre. A korábbi bűnügyi nyilvántartás működésének módját az Alkotmánybíróság nem találta megfelelőnek, és új törvény megalkotására kötelezte az Országgyűlést. Az új szabályozás alapján résznyilvántartások halmaz jött létre, melyek között nincs közvetlen kapcsolat. A személyi törzs független a résznyilvántartásoktól, és csak azt tartalmazza, hogy valaki szerepel-e egy résznyilvántartásban, de az, hogy miért, az nem. Ezt csak szigorú jogosultságokkal lehet megnézni. Az új felépítés lehetővé teszi, hogy a bűnügyi nyilvántartással kapcsolatos eljárások jelentős mértékben gyorsíthatóak.

Infrastruktúra és okmányok

Az okmányirodák működtetése, üzemeltetésére a leendő munkatársakat ki kellett képezni, mely párhuzamosan zajlott a fizikai infrastruktúra kialakításával. 1999 végén rendkívül intenzív képzés folyt, mely egyrészt jelentett igazgatási jogi képzést, másrészt informatikai képzést, hiszen számos ügyintéző ekkor alkalmazott először munkájához számítógépet, a papíralapú ügyintézésről elektronikus ügyintézésre való átállás jelentős szemléletbeli változás igényelt az ügyintézők részéről. Az ügyintézők egy része az önkormányzatoktól, egy másik része a rendőrségtől érkezett. Mind az önkormányzatokkal, mind a rendőrséggel meg kellett állapodni az ügyintézők átvételéről, továbbá az infrastrukturális feltételek megteremtéséről. Az okmányirodákat az önkormányzatok működtették, a finanszírozás központilag történt. A kezdeti 152 helyszín 2012 végére 302-re bővült.

A biztonsági okmányok fogalmát kormányrendelet szabályozza. A biztonsági okmányok közül a legmagasabb kategóriába („A”) tartozó biztonsági okmányok minden elemét védeni kell a teljes, illetve részleges hamisítás ellen. A védelmi módszereknél a kémiai, technikai, technológiai és adminisztratív eljárásokat együtt kell alkalmazni. Ezen típusba tartozik a személyi igazolvány, az útleve és a vezetői engedélyek is. Ezen okmányok minden rétegében van valamilyen biztonsági elem, melyeknek csak egy része publikus.

Az 1954-ben bevezetett füzet formátumú személyazonosító igazolvány esetében vegytíntát alkalmaztak a megszemélyesítés eszközeként, az útlevelek esetében 1998-ban vezették be a lézergravírozást. Az okmányirodai rendszerrel egy időben, 2000. január 1-én vezették be a személyi adatokat, fényképet, és aláírást tartalmazó személyazonosító igazolványt, melynek

alapja polikarbonát , lézergravírozással írják rá az információkat, melyeket utólag nem lehet roncsolásmentesen törölni vagy módosítani. Az okmányok kiállítása (megszemélyesítése) központilag, az Állami Nyomdában történt, a szállítás a Belügyminisztérium futárszolgálatának volt a feladata.

További feladatok

A Belügyminisztérium Személyes Ügyfélszolgálati Főosztálya szintén beolvadt a Hivatalba, ahol létrejött a Központi Okmányiroda, mely amellet, hogy a fejlesztések kísérleti terepe volt, módszertani útmutatókat dolgozott ki a többi okmányiroda részére.

A Hivatal feladatai 2000. novemberében bővültek, amikor is a kereskedelmi kamaráktól a Hivatalhoz került az egyéni vállalkozók nyilvántartásnak feladata, mely technikailag egy új nyilvántartás létrehozását jelentette. 2001-ben az okmányirodák feladata lett a járműnyilvántartás vezetése, majd 2007-ben létrejött egy új nyilvántartás, mely a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási adatokat is tartalmazta.

Az okmányirodai rendszer létrejöttével kialakított központi adatbázisok és az azokat karbantartó adatbázisok megteremtették az alapját új szolgáltatások kifejlesztésének, hiszen a hatósági eljárásokhoz szükséges információk biztonságosan, hitelesen és naprakészen álltak rendelkezésre. Az elektronikus közigazgatással kapcsolatos fejlesztésekhez szükséges alapszolgáltatások elérhetőek voltak, már csak az volt a kérdés, hogy ezekre milyen szolgáltatásokat épít a magyar állam.

Az európai uniós csatlakozás több kötelezettséggel is járt. Témánk szempontjából fontos a közigazgatási (hatósági) eljárásokkal kapcsolatos elektronikus tájékoztatási felület létrehozása, továbbá az elektronikus aláírással kapcsolatos előírások átvétele, ez utóbbi az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvényben valósult meg. A további fejlesztések egyik központi kérdése az elektronikus azonosítás kérdése volt, mely az Ügyfélkapu 2005-ös indulásával oldódott meg, melyet kezdetben főleg időpontfoglaláshoz lehetett igénybe venni, csak később vált lehetővé az e-közigazgatási szolgáltatások magasabb szintjeinek igénybevétele. Az EU 20 ügýtípus közül a személyi iratok, a gépkocsi-nyilvántartás és a lakcímváltozások kezelése érintette közvetlenül a Hivatalt, ezekkel kapcsolatos fejlesztések előkészítése kezdődött el.

Az EU 4. szint teljesítéséhez hatósági oldalon is kell fejlesztéseket végrehajtani, és a hatóság közléseinek hitelesítéséhez szükséges a kormányzati hitelesítésszolgáltatás (GovCA). A 2000-es évek közepén volt erre kezdeményezés, de ez nem teljeseedett ki, a KEK KH nem kívánt kormányzati CA szolgáltató lenni.

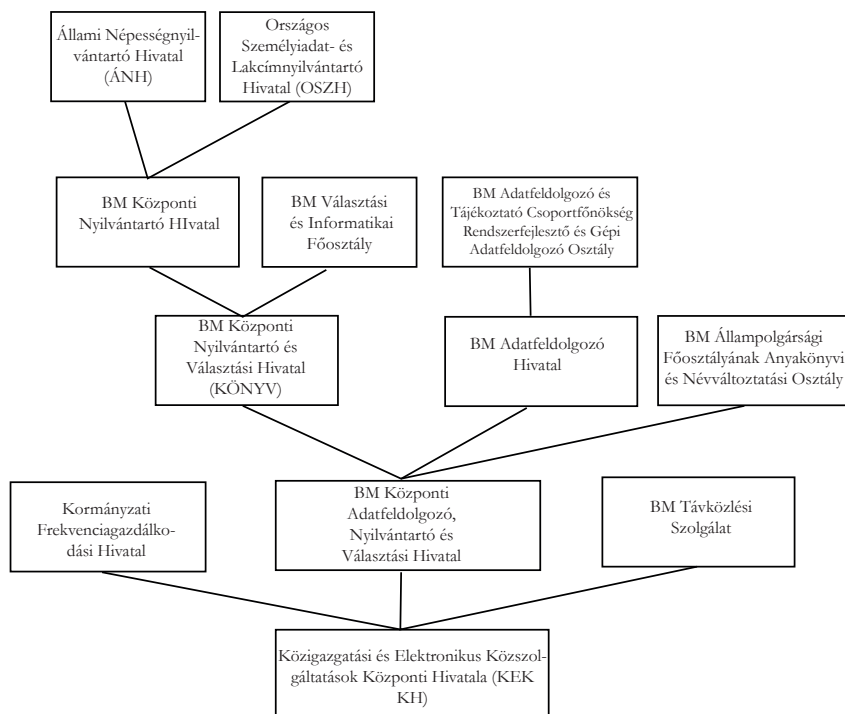
Az elektronikus közigazgatás alapja a háttér informatikai rendszerek felkészítése. A jogszabályi kötelezettség nem elegendő egy nyilvántartás vezetésére, ezen nyilvántartásnak kommunikálni kell tudnia más nyilvántartásokkal, rendszerekkel. Például egy személyazonosító okmány kiállítása

során fontos, hogy legyen egy anyakönyvi kivonat, amely korábban papír alapú volt. A 2010. évi. I. törvény bevezeti az elektronikus anyakönyvet, ez a nyilvántartás teszi lehetővé, hogy megfelelő jogosultság esetében egy okmányügyintéző más eljárásban ezeket az adatokat megtekintse, lemásolja. Ennek az eljárásnak a műszaki feltételeit a KEK KH megteremtette, az adatbázisok létrehozása során kifejezett cél volt a kommunikációra képes interfészek kialakítása, és az interfészek közti kommunikáció biztosítása alkalmazások segítségével.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 6. § (2) kimondja, hogy az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amely nyilvános, vagy amelyet valamely hatóság, bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. Ezen adatok beszerzésének áttérítése a hatóságok egymás közti kommunikációs folyamataira jelentős adminisztrációs teher csökkenéssel jár az ügyfelek számára.

A KEK KH Schengeni Információs Rendszer nemzeti hivatala, a KEK KH-n belül működő hivatal működteti a Schengeni Információs Rendszer (SIR) hazai másolatát, és ez vesz részt az ellenőrzési folyamatban.

(Az összefoglaló a Dr. Szalay László Imre hatósági elnökhelyettessel készült interjú nyomán készült.)



Csomán Gábor

ADALÉKOK A MEH IHÁ 1998-2000 KÖZÖTTI TEVÉKENYSÉGÉHEZ

A Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület az 1990-as években aktív, közigazgatásban dolgozó szakemberek részvételével műhelybeszélgetések sorát szervezte. A történések felvázolásában cikkünk nem kis mértékben épít az ott elhangzottakra.

ELŐZMÉNYEK

Önkormányzatok

A rendszerváltás előtt az önkormányzatok nagyon erősek voltak informatikailag, megyei és városi szinten számos fejlesztést valósítottak meg. Bács-Kiskun, Somogy, Tolna és Nógrád megyékben intézményi szinten foglalkoztak a pénzügyi informatikán túli igazgatási igények kiszolgálásával. A rendszerváltást követően az ellátandó feladatok szám a jelentősen megnőtt, azonban az informatikai fejlesztések lassabb ütemben valósultak meg.

Az eszközbeszerzések (VAX-gépek, pc-k) mellett megjelentek az első API-k (application programming interface, API) is. A VAX-gépek tették lehetővé a valódi adatbáziskezelés megvalósítását, népszerűségüket növelte könnyebb javíthatóságuk. Az egyes megyék fokozatosan vették át ezt a megoldást.

A rendszerváltást követően a megyei informatikai kialakításokat leváltották az önkormányzati informatikai megoldások. (Hajdú-Bihar megye esetében a korábbi 300-ról 62-re esett le a létszám) Az új rendszerben az adatgyűjtés a településeken keresztül zajlott, azonban a feladatkörök elhatárolása nem történt meg megfelelő módon. Az informatika kiegészítő szerepet játszott, fejlesztésre akkor került sor, ha arra maradt forrás.

A választásokhoz kapcsolódóan folyamatosak voltak fejlesztések. Az 1994-es választásokra 1993-ban kezdődött az informatikai felkészülés. A választáshoz kapcsolódó folyamatok modellezésénél abból indultak ki, hogy mi a közös elem, amely újraírás nélkül ismételten felhasználható a következő választásnál. A háttérrendszerek létrehozásánál érdekes különbség a jövőendő időszakokhoz képest, hogy ekkor nem kellett alkalmazni a közbeszerzési eljárásokat. A hardware-t a az IBM szállította, a pénzügyi elszámolásokat a Zalasám készítette.

A műhelybeszélgetések résztvevői a beszélgetések során kitértek:

- a szabványosítási kérdések kezdeteire, amely részben a térinformatikai rendszerek megjelenéséhez volt köthető;
- a személyi szám és az egyéb azonosítók szerepére;

- a hálózatok hiányának hatása a fejlesztésekre;
- a személyi számítógépek szerepére;
- az önkormányzati szerveződések szerepére is.

Országos témák

Térinformatika

Az 1990-es évek elejétől szerveződő térinformatikai konferenciák célja, hogy az önkormányzatok, a központi kormányzat és az akkoriban jelenlevő cégek között kapcsolat legyen, a cégek megmutathassák, mit tudnak. Az 1994-ben létrejött Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium feladata volt a térinformatikai kérdések kezelése.

A PHARE (Poland-Hungary Assistance for Restructuring the Economy - támogatás Lengyelország és Magyarország gazdaságának átalakításához) program keretében lokális, az egész országot nem lefedő projektek valósultak meg, amelyekben a környezetvédelmi adatokat térinformatikai rendszerben kellett kezelni. A projekt 1996-ig tartott, eredményeként létrejött az országos környezetvédelmi információs rendszer. Előtte (és utána is) az egyes szakági rendszerek külön-külön léteztek (a technológia és a szervezés is eltérő volt). Mivel nem volt központi informatika, minden szakterület maga próbált megoldásokat találni, azonban ezek a rendszerek nem voltak sikeresek. A legfontosabb tapasztalat, hogy a jogszabályi változásoknak és a technológiai fejlesztéseknek párhuzamosan kell történnie.

MAGYAR VÁLASZ AZ INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM KIHÍVÁSAIRA, 1998-2000

Az 1998-as kormányprogram („Az új évezred küszöbén”) több helyen is említ az információs társadalom kifejezést, többek közt kiemeli, hogy „a jövő század polgári kormánya meg kell teremtsen az esélyt mindenki számára, hogy képes legyen élni az információs társadalom lehetőségeivel”. A feladatok koordinációját 1998 és 2000 között a Miniszterelnöki Hivatalon belül az informatikai helyettes államtitkárság látta el, melynek élén Zöldné Roska Marietta helyettes államtitkár állt, aki egyben az Informatikai Tárcaközi Bizottság (ITB) elnöke is volt. (Az informatikai terület irányításával kapcsolatos elképzelések versengésével részletesen „Az Informatikai Kormánybizottság 2000–2002 között” fejezet foglalkozik.)

A Kormányzati Iratkezelési Rendszer (KIR) projekt 1996-ban indult, és célul tűzte ki, hogy a Miniszterelnöki Hivatalban, továbbá a pénzügyi, a gazdasági, az egészségügyi, illetve a honvédelmi tárcánál bevezessenek egy új iktatási és iratkezelési megoldást. A vizsgált időszakban a Miniszterelnöki Hivatal nyílt közbeszerzési eljárást írt ki. A pályázat a már elektronikus formában létező dokumentumok egységes nyilvántartásának megvalósítá-

sát célozta meg. A bevezetéssel kapcsolatos problémák alulbecslése miatt a későbbi időszakok döntéshozóinak többször is kellett foglalkozni a kormányzati iratkezelés kérdésével. Az informatikai helyettes államtitkárság munkájának meghatározó eredménye az 1999 végére elkészült „Magyar válasz az Információs Társadalom kihívásaira” című szakértői anyag, melyet a Miniszterelnöki Hivatal dolgozói és külső szakértők készítettek el. Az információs társadalom kifejezés és annak értelmezése számos szakmai és politikai vitát generált. Az információs társadalommal, illetve az elektronikus kormányzással kapcsolatos fogalmak, illetve az általuk leírt folyamatok még nem alakultak ki. A szakértői anyag a családok, a vállalkozások, a kormányzat és hivatalai, valamint az önkormányzatokkal kapcsolatban fogalmaz meg rövid, közép és hosszútávú célkitűzéseket. A 2015-re prognosztizált értékek szerint a lakosság 50 százaléka rendelkezik otthoni, és 90 százaléka rendelkezik mobilinternet előfizetéssel, ugyanezen mutatók a vállalkozások esetében 75 és 100 százalék. A kormányzati ügyek 75 százaléka, az önkormányzati ügyek 50 százaléka intézhető elektronikusan. Jelen kiadvány fejezeteiben tárgyalt témák rámutatnak, hogy az 1999-es célkitűzések meglehetősen optimisták voltak.

Az információs infrastruktúra fejlesztése	Amely keretében a fő cél az, hogy olyan verseny serkentő szabályozás jöjjön létre, amelynek eredményeképpen a lakosság meghatározó része – lehetőségét és képességét tekintve - hozzákapcsolódhat az európai szinthez felzárkózó információs infrastruktúrához.
Az elektronikus tartalomszolgáltatás	Amely alapján létrejön a közszolgálati-, kereskedelmi, és privát adatok bázisán egy olyan szolgáltatási rendszer, amely lehetőséget ad az állampolgárok meghatározó része számára, hogy az egészséges, gazdaságilag stabil életviteléhez szükséges információkhoz elérhető áron, mindenütt, garantált minőségben hozzájusson (információs közművek), ill. adminisztrációs (tehát információkhoz kapcsolódó) ügyeit a hálózaton keresztül elvégezhesse.
Az információs társadalom polgárának képzése – „új írást tudó” ember	E prioritás megvalósulása révén érjük el azt, hogy elsődlegesen lényegében a teljes fiatal generáció, de részlegesen a jelen társadalom is megszerezze azt a tudást, azt a képességet, amellyel eredményesen részt vehet az információs társadalom életében.
Versenyképes gazdaság	A jövő gazdasága kitűzi azokat a környezeti, szervezeti feltételeket, amelyek hozzájárulhatnak Magyarország iparának és szolgáltatásának a jövő társadalma szempontjából elfogadható rekonstrukciójához, ill. a jövő gazdaságában létrehozható munkahelyek megnyitásához.
A hatékony, szolgáltató közigazgatás	A hatékony, szolgáltató közigazgatás kialakítása megteremtí az információkhoz való egyenlő hozzáférés esélyét. Gyakorlatával a demokrácia új szintje alakulhat ki, ill. az a környezet, amely szükséges ahhoz, hogy gazdaságunk, gazdasági vállalkozásaink versenyképesen helyt álljanak a nemzetközi versenyben.
Javuló életminőség	Az emberközpontú társadalom víziója azokat a területeket kutatja fel, amelyek a “megélhető élet” lehetőségét biztosítják a társadalom meghatározó része számára.

ÁBRA: A SZAKÉRTŐI ANYAG PRIORITÁSAI

A szakértői anyag javaslata szerint az egyes prioritások több éves programokban valósultak volna meg egy-egy minisztérium irányítása alatt, ezt az elképzelést a 2001-ben elfogadott Nemzeti Információs Társadalom Stratégia felülírta.

A közigazgatási számítógép-hálózattal kapcsolatos helyzetképből érdemes kiemelni a kormányzati központi intézmények közötti kapcsolatot jónak, korszerűen írja le a dokumentum, ugyanakkor megjegyzi, hogy a számítógép hálózati rendszer csak a központi intézményekre terjedt ki, ezt szükséges kiterjeszteni az ágazati intézményekre is. A kormányzati számítógép-hálózatba elsősorban a levelezés és az információ böngészés volt a jellemzően igénybe vett szolgáltatás.

A stratégiák természetéből következik, hogy felépítésük, tartalmuk hasonló, az Európai Unió csatlakozásra való felkészülés miatt pedig evidens, hogy a közösségi célkitűzések átvétele már megjelenik a szakértői anyagban is. Érdemes összevetni a válaszokat a 2014-ben kiadott Infokommunikációs Stratégia elemeivel, számos hasonló pontot, célkitűzést találunk. A hatékony szolgáltató állam- és közigazgatással kapcsolatban alapvető elvárásként fogalmazódik meg a társadalmi szolgáltatásként működő informatikai ellátás nem egyszerűen a közigazgatási rendszer és az azzal kapcsolatban lévő állampolgár viszonyát kell racionalizálnia, hanem azon túl, világos társadalompolitikai célokat is szolgálni kell, ehhez hatékonyan kell működnie, azaz szervezetében és eljárásaiban a polgárai számára áttekinthetőnek kell lennie, gyorsabban, olcsóbban kell megbízható adatokat és szolgáltatásokat nyújtania. A szakértői anyag a központi kormányzat számítógépesítettségét 100%-osnak tekinti, a hálózati hozzáférések arányát 60 %-osra teszi.

A stratégiában megfogalmazott programok:

1. Papír nélküli kormányzás, amely kapcsán el kell érni, hogy a kormányzat és a közigazgatás információs munkája digitálisan történjen; a minisztériumok, hivatalok, valamint azok adatbázisai – elsődlegesen az alapadatbázisok – össze legyenek kötve, s minden közigazgatási intézmény adatait onnan nyerje; hogy a kormányzati és önkormányzati információk össze legyenek kötve.
2. Egy ablakos ügyintézés, amely kapcsán el kell érni, hogy a teljesen digitalizált alapadatbázisok közműszerűen szolgáltatassanak adatokat; hogy működjenek az állampolgárral kommunikációban lévő interaktív kapcsolatok; hogy váljék lehetővé a hatékony elektronikus ügyintézés nem csak részsolgáltatások, de komplex kérdések megoldásában is.
3. A közösség építés azokat az elemeket tartalmazza, amelyek a közösségi, állampolgári ellátási és önkormányzati információs hálózatok kialakulásának alapját jelentik.

A stratégia meghatározza azon nyilvántartások körét, melyek köré szolgáltatásokat lehet építeni:

- az egészségügyi információs rendszer,
- a köztartozással kapcsolatos nyilvántartások,
- a közigazgatás pénzügyeire vonatkozó nyilvántartások,

- tenderezés, közbeszerzés nyilvántartásai,
- az agrár információs rendszer,
- a környezettel, területi elhelyezkedésekkel kapcsolatos rendszer.

A fenti listát mai szemmel olvasva, megállapíthatjuk, hogy a nyilvántartások jelentős része mára modernizálódott, részben köszönhetően az EKOP projekteknek, ugyanakkor számos területen, így például az egészségügyi információs rendszerek területén vannak még hiányosságok, a közbeszerzések elektronizálásáról nem is beszélve. Az adatok nyilvános forgalomba hozatala, kereskedelme is felvetődik az anyagban, de ezen kérdések napjainkban sem megoldottak teljesen.

A szakértői anyag megszületése azért tekinthető jelentősnek, mert hidat képez az 1990-es évek a 2000-es évek stratégiái között. Az információs társadalom kérdése számos kormányzati és szakpolitikai elemzés tárgya lesz a rákövetkező években, továbbá az elektronikus közigazgatás fejlesztése és a szolgáltató állam jólcsengő szlogen marad több kormányváltást követően is.

Szittner Károly

ÁTTEKINTÉS AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁST ÉRINTŐ JOGSZABÁLYOKRÓL - 2002-2010

Jogszabály/ Kormányhatározat száma, címe	Tartalmi ismertető az informatikai összefüggésekről	A további feladatok
2010. évi LIX. törvény az egyes elektronikus eljárások módosításáról	Alapvetően egyes bírósági és közjegyzői eljárásokban az elektronikus eljárás belépésének határidejét tolja el. Ennek alapvető oka a bíróságok felkészülésének elmaradása (és ezért az ügyvédek sem törték magukat). Egyetlen veszélyes pontja van, a fizetési meghagyásos eljárásokat gyakorlatilag nem teszi hozzáférhetővé a központi rendszer felől.	Módosítóként ezzel feladat nincs, a feladat a bevezetés feltételeinek elősegítése oktatással, szervezéssel, felvilágosítással.
2010. évi XXXVIII. törvény a hagyatéki eljárásról	A hagyatéki eljárásban a közjegyzők és a hatóságok közötti kapcsolattartás hivatali kapun keresztül a központi rendszerben – kötelezően, ügyfelekkel az ügyfél kérése esetén (hatályba lép lényegében 2011. január 1.)	A feladat itt az, hogy a közjegyzőket felkészítsük, és az önkormányzatokat betanítsuk (ott az alkalmazás már adott, a megfelelő úrlapkészletet kell biztosítani).
2010. évi XVIII. törvény a gondnokoltak és gondnokaik, a támogatott személyek és támogatóik, valamint az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásáról	Elektronikus nyilvántartás a gondnokoltakról és gondnokokról, elektronikus adatszolgáltatási képesség a központi rendszer felé a bejelentett gondnoksági adatok ellenőrzéséhez. Létrehozása az OITH feladata EKOP pénzből, hatálybalépés elektronikus adatszolgáltatásra 2011. jan.1.	Az egyik oldalról az OIT segítése a bevezetésben, a másik oldalról a saját cégkapus alkalmazás illesztése az elkészülő adatbázishoz, alkalmassá tétel a korlátozott cselekvőképességek kapunyitására.
2010. évi XVI. törvény az alapítványok elektronikus nyilvántartásáról, valamint a nyilvántartásból történő adatszolgáltatásról	Az alapítványok nyilvántartásának elektro-nizálása. Ez a minta ahhoz, hogy a társadalmi szervezetek nyithassanak cégkaput (az adatszolgáltatás beépítve). Az alapítványokra vonatkozóan 2011. január 1-től kell működni az OITH felügyeletével - EKOP pénzből.	Ez egy első lépéses módosítás, mivel a társadalmi szervezetekre a 2/3-os szabály miatt nem lehetett megcsinálni a törvényt. Ezt végig kell vinni Itt kell felvetni még a jogi személyek általános egységes azonosítójának kérdését, mert itt nincsenek adatvédelmi okok a nem egységes nyilvántartásra.

2010. évi XII. törvény az egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek az új Polgári Törvénykönyvvel összefüggő módosításáról	Salátatörvény fontos szabályokkal: a kötelező elektronikus közbeszerzés előírásainak eltörlése (elhalasztása), a hibás központi rendszerre vonatkozó szabály hatályon kívül helyezése a hivatalos iratok elektronikus kézbesítésére vonatkozó törvényből, a másik az elektronikus fizetés díjának 2 %-ban való maximálása.	Mivel módosítás, közvetlen feladat nincs, azonban ki kell alakítani a független titkosító kulcskezelést, hogy lehessen tényleg védendő adatokat küldeni.
2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról	A korábbi papír alapú anyakönyvi törzspéldányok helyett az elektronikus, központi törzspéldány elsődlegességének biztosítása, elektronikus adatszolgáltatás lehetővé tétele. Hatályba lép 2011. január 1. Magában az anyakönyvi eljárásban a személyes megjelenés kötelezettségére tekintettel kizárja az elektronikus kapcsolattartást (kivétel az adatszolgáltatás).	A támogatást biztosítani hivatott EKOP projektet kell életre keltetni, igen gyorsan, hogy a rendszer a jövő év elejére működhessen.
2009. évi CLXII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről	Egyszerű elektronikus levélben is lehetővé teszi a fogyasztói hitelszerződéssel kapcsolatos közléseket.	Végig kell gondolni, hogy vagy a bankokat is be kell vonni az elektronikus közszolgáltatásról szóló törvény hatálya alá (és akkor ők is legyenek költségviselők a fenntartásban) vagy pedig a hiteles üzenetközvetítéshez független harmadik feles modellt kell nekik előírni, hiszen két személyes modellben nem bizonyítható sem pozitív, sem negatív irányban a kapcsolat megléte.
2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről	Elvi, fogalmi rendező törvény, csak általánosság szintjén rögzíti az elektronikus biztonság igényét, és felhatalmazás kormányrendeletre a minősített adatok védelmével kapcsolatos elektronikus követelményekre vonatkozóan.	A törvénnyel nincs közvetlen feladatunk, a végrehajtás területén kell együttműködés, amire látszott hajlandóság.
2009. évi CLII. törvény az egyszerűsített foglalkoztatásról	A korábbi alkalmi munkavállalói könyv helyett elektronikus és telefonos bejelentés előírása. Plusz bekerült egy nem interneten keresztüli adatküldési lehetőség is.	A most tárgyalt módosításnál az internet nélküli megoldást SMS-re változtatták, de annak a hitelessége nem megoldható általánosan. Ezt a kiegészítést törölni kell, a telefonnak is alig van forgalma, az elektronikushoz képest (hetente az ezret nem éri el). A rendszer egyébként működik.
2009. évi CXXXIX. törvény a 2011. évi népszámlálásról	Lehetőséget biztosít elektronikus adatszolgáltatásra a népszámlálási adatfelvételnél az állampolgárok számára (kivéve a fogvatartottakat).	A KSH-val együttműködve ki kell alakítani az adatfelvételi ív ÁNYK-s változatát (meg kell oldani egy címről a többes beküldést).

2009. évi CXXV. törvény a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról	A jelnyelvi tolmácsszolgálat és a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének biztosítására létrehozott közalapítvány között nem igazán tisztázott természetű elektronikus adatkapcsolatról beszél.	Tisztázni a megoldást, és beilleszteni – ha szükséges – az általános rendszerbe, ha meg nem indokolt, akkor maradjon.
2009. évi CXV. törvény az egyéni vállalkozásról és az egyéni cégről	Az egyéni vállalkozás indítása és változás-bejelentése lényegében kizárólag ügyfélkapun keresztül lehetséges.	Itt fontos kihívás még a dinamikus címezhető űrlapok kialakítása, hogy ne legyen minden okmányirodához külön űrlap. 2010. szeptembertől kellett volna a cégnyilvántartás és a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás szinkronizálásának lehetőségét megteremteni, ezt most az LIX. törvénnyel 2011. november 1-re tolták el.
2009. évi CIX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról	A köztisztviselők, közalkalmazottak bírák, ügyészek stb. esetében lehetővé teszi, hogy a cafeteria juttatásokról elektronikusan lehessen nyilatkozni.	A rendszer működőképes, és ha a hitelességet nem vitatják, maradhat (nem érdemes további cifrázása).
2009. évi C. törvény az 1980. évi 3. törvényerejű rendelettel kihirdetett Közúti Közlekedési Egyezmény módosításának kihirdetéséről	Lehetővé teszi a jogosítványban hazai jogszabállyal chip elhelyezését adattárolásra.	Egy lehetőség a jövőre nézve, el kell dönteni, mikor tud érdemben segíteni.
2009. évi LXXXVI. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény pénzforgalmi intézményekkel és pénzforgalmi szolgáltatással összefüggő módosításáról	2011. április 30-ig lehetővé teszi a mobilszolgáltatóknak, hogy pénzforgalmi szolgáltatást végezzenek	Az EFER rendszerből kihagyták a mobilosokat, ami elvileg szép, csak gyakorlatilag erősen csökkent a használhatóságot.
2009. évi LXXVII. törvény a közteherhivselés rendszerének átalakítását célzó törvény módosításokról	Felhatalmazza az adóhatóságot, hogy közzétegye az elektronikusan tárolt adatok ellenőrzéséhez megkövetelt formátumot.	A nemzetközi szabványokkal kell megteremteni az összhangot.
2009. évi LXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól	Az egyablakos ügyintézési pont kialakításának szabályai, az elektronikus ügyintézés alapesetté tétele a szolgáltatási tevékenységgel kapcsolatos ügyintézésekben. A bejelentés, mint jogintézmény megalkotása.	Ezt a törvényt és a hozzá kapcsolódó szolgáltatásrendszert lenne hivatott a SZIR projekt szolgálni, azonban jelenleg nem halad. Át kell tekinteni, mi az, ami esetleg nem szükséges, de ami kell, az haladjon.
2009. évi LXVIII. törvény a vállalkozások közötti jogviták gyorsabb elbírálása érdekében a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról	A vállalkozások közötti jogvitákban az elektronikus kapcsolattartás fokozatos (de kicsit elcsúszt) kötelezővé tétele. Most módosították a vállalkozás fogalmának rendezetlensége miatt. Alapvetően 2011. január 1-jén lép hatályba	A bíróságok és a vállalkozások, valamint ügyvédi irodák kapcsolattartásra alkalmassá tétele. A 2010. évi LIX. törvény következtelen a hatálybalépés vonatkozásában egyszerre tolja el a határidőket és mondja azt, hogy nem lép hatályba (ugyanazokra a szakaszokra).

2009. évi LXII. törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról	A kárnyilvántartó és a kötvénynyilvántartó elválasztásával létrejött egy kényes egyensúly az ügyben. Kérdés, mikor és hogyan szabad bolygatni (mert az egész össze kellene rendezni a gépjárművekre tekintettel). A kapcsolattartás a biztosítókkal teljes mértékben elektronikus.	A rendszer nem optimális, de a biztosítókkal így lehetett meg-egyezni. Újabb átalakításhoz majd alaposan elemezni kell.
2009. évi LXI. törvény egyes fémek begyűjtésével és értékesítésével összefüggő visszaélések visszaszorításáról	Az adatszolgáltatás ügyfélkapun keresztül valósul meg a VP felé.	Valószínűleg fenntartható.
2009. évi LX. törvény az elektronikus közszolgáltatásról	A közigazgatási elektronikus kapcsolattartás alapvető szabályai, és azok alkalmazása a közszolgáltatókra	Kisebbségi korrekciók biztosítottak a működés tapasztalatai alapján.
2009. évi LVI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvény-módosításokról	<p>Kizárja az elektronikus kapcsolattartást:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a közutak építésének engedélyezésére vonatkozó egyes eljárásokban • a kárpótlási eljárásban • a szerencsejátékok szervezésével kapcsolatos eljárásban • a közjegyzői kamarai belső eljárásokban • a végrehajtói kamarai eljárásban • a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás egyes eljárásaiban • a munkavédelmi hatósági eljárásban • egyes szabadalmi és védjegy- és min-talalmi eljárásokban • a hajózási, vasúti hatósági és légi közlekedéssel kapcsolatos egyes eljárásokban • a filmgyártáshoz érvényesíthető adókedvezményekre vonatkozó eljárásban • az ingatlan-nyilvántartási eljárásban • egészségügyben, az etikai eljárásban • MNB hatósági eljárásaiban 2011. július 1-ig • olimpiai, illetve edzői járulékos ügyekben • távhőszolgáltatás engedélyezésénél <p>A PSZÁF és az APEH eltérő szabályokat állapíthat meg az elektronikus kapcsolattartáshoz (törvényben).</p>	<p>A kizárások jelentős része nem indokolható, alkalom adtán fokozatosan fel kell ezeket számolni.</p>

<p>2009. évi LIII. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezményhez kapcsolódó szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartásról szóló, Kijevben, 2003. május 21-én elfogadott Jegyzőkönyv kihirdetéséről</p>	<p>Előírja, a szennyezőanyag kibocsátásról és szállításról nyilvánosan, elektronikusan hozzáférhető nyilvántartást kell biztosítani (a kihirdetéstől kötelezettség).</p>	<p>A szolgáltatást be kell az egy-séges rendszerbe integrálni, jelenleg az egykori KvVM által kialakított keretekben működik.</p>
<p>2009. évi LII. törvény a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus térítvényről</p>	<p>A hivatalos iratok elektronikus kézbesítésének feltételeit rendezi, biztosítja a hitelességet a központi rendszeren keresztül, illetve a polgári perrendtartást is módosítja az elektronikus kapcsolattartás bevezetéséhez a vállalkozások közötti perekben.</p>	<p>A szabályokat pontosítani kell, és segíteni a bíróságokat, ügyvédek a felkészülésben, illetve az alkalmazás általános igénybevételét lehetővé tenni ténylegesen is (így tud a rendszer életképesse válni). A 2009. évi LIX. törvénnyel egy sor intézkedés hatályba lépését kitolták, ami a bíróságok felkészülésének hiányossága és a cégkapu csúszása miatt elkerülhetetlen volt.</p>
<p>2009. évi L. törvény a fizetési meghagyásos eljárásról</p>	<p>A fizetési meghagyások kezeléséhez a Közjegyzői Kamara egy elektronikus rendszert alakított ki és tart fenn. Eredetileg a központi rendszeren keresztül is lett volna lehetőség a kapcsolatra, de ezt a LIX törvény eltörölte.</p>	<p>Ez is aláhúzza, hogy az azonosítás megbízhatóságában előre kell lépni, kell egyszer használatos jelszavas és PKI alapú azonosítás is a központi rendszerbe. Az egyszer használatos jelszóhoz kialakított rendszer esetén, az LII. törvény szerinti értesítéseket is lehet SMS-ben kiküldeni.</p>
<p>2009. évi XLVII. törvény a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról</p>	<p>Elektronikus adatszolgáltatásra és távlatilag a saját adatokhoz való elektronikus hozzáférésre biztosít lehetőséget. Logikai probléma, hogy a rendőrség on-line rendszereihez való illesztés miatt a hiteles, visszakövethető adatszolgáltatás a feltöltésnél nem megoldott.</p>	<p>Két értelemben kell még előre lépni: ténylegesen biztosítottá kell tenni az információs önrendelkezési jogot, a saját adatok megismerését, másrészt az adatáramlás biztonságát a különböző szervek között meg kell oldani (az on-line megoldásokra nem lehet dokumentum alapú megoldást építeni).</p>
<p>2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról</p>	<p>Az erdőterületek nyilvántartásából elektronikus hiteles vagy nem hiteles szemle kérhető.</p>	<p>A szolgáltatást be kell integrálni központi rendszerbe.</p>

2009. évi XXII. törvény a központi vámkezeléssel kapcsolatban a hagyományos saját forrásoknak az uniós költségvetés számára történő rendelkezésre bocsátásakor visszatartott nemzeti beszedési költségek megosztásáról szóló Egyezmény kötelező hatályának elismeréséről és kihirdetéséről	Előírja a tagállamok közötti elektronikus adatszolgáltatást, de nem részletezi a megoldást.	A vámintegráció előrehaladásával lehet majd aktualizálni.
2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról	A korábbi elektronikus ügyintézés fogalom helyett az elektronikus kapcsolattartást szabályozza, és az elektronikus eljáráshoz tartozó követelményeket beépíti az eljárásokhoz. A korábbi elektronikus eljárásokat tartalmazó X. fejezet gyakorlatilag kiürült, csak a közzététel speciális közigazgatási hatóságokra vonatkozó követelmények maradtak és az ügysegéd jogi alapja.	Bizonyára szükség lesz további finomításokra, pontosításokra, de a működőképességhez a stabilitás is fontos.
2008. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról	A közbeszerzési eljárásban igen széles körben előírtá tette az elektronikus kapcsolattartást, azonban ezt a feltételek hiányában vissza kellett vonni, marad az önkéntes elektronikus kapcsolat, ez viszont nem jelent az esetek jelentős részében megoldást (lásd 2010. évi XII. törvény).	Itt viszont a használhatatlanul elbonyolított törvény helyett, de megfelelő megalapozást követően, elengedhetetlen egy új, sokkal egyszerűbb és átláthatóbb, ugyanakkor szigorú garanciákat nyújtó törvény létrehozása (ebben mi csak az elektronikus átláthatósági követelmények oldaláról vegyünk részt, a többi hagyjuk az üzemeltetőkre).
2008. évi CVII. törvény egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról	A jegyzők és az állami foglalkoztatási szerv között nem tisztázott tartalmú adatkapcsolatot ír elő, és létrehozza az aktív korúak ellátási adatbázisát a párhuzamos támogatások korlátozása érdekében.	Az adatszolgáltatást be kell integrálni a KR-be, felesleges a párhuzamos rendszerek fenntartása.
2008. évi CV. törvény a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról	A költségvetési szervek közhitel és nyilvános nyilvántartását a Magyar Államkincstár vezeti és a honlapján hozzáférhetővé teszi.	A kincstári nyilvántartás folyamatos adatszolgáltatási képességét kell biztosítani a cégnyilvántartáshoz hasonlóan, hogy annak segítségével tudjuk regisztrálni és kontrollálni a közigazgatási szerveket a hivatali kapuhoz.
2008. évi LXXXII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról	Köztartozás-mentes adózók adatbázisának létrehozása, illetve az oda való bekerülés elektronikus útja.	A szolgáltatás fenntartandó, még meg kell oldani az elektronikus igazolás automatikus kiadását és felhasználásának rendjét.

2008. évi LXXXI. törvény egyes adó- és járuléktörvények módosításáról	Jövedéki adó bevallások és nyilvántartások elektronizálása és elektronikus árverés bevezetése.	A rendszer alapvetően működik, a szakmai követelmények mentén lehet finomítani.
2008. évi XLV. törvény az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról	Kamarai elektronikus hirdetőtábla létrehozása értékpapírok és okiratok megsemmisítéséhez, elektronikus életjársi nyilvántartás bevezetése.	A MOKK jól láthatóan a saját pillanatnyi bevételi érdekeitől vezérelve külön akar maradni, holott bizonyos alapszolgáltatások ingyenes elérhetőségével a saját fizetős forgalmát is növelni tudná (a torta még növelhető).
2008. évi XL. törvény a földgázellátásról	Elektronikusan és telefonon elérhetővé kell tenni az ügyfélfogadási időpontfoglalást az egyetemes szolgáltatóknak.	Mivel a közműszolgáltatók alanyai az elektronikus közszolgáltatásról szóló törvénynek, így ezeket a szolgáltatásokat a központi rendszeren keresztül is biztosítaniuk kell. Végig kell vinni a még kimaradtak csatlakoztatását és meg kell követelni a formanyomtatványok rendelkezésre állását.
2008. évi XXV. törvény az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény módosításáról	A Magyar Közlöny elektronikus példányának elsődlegessé tétele és megjelentetése a kormányzati portálon.	Fejleszteni kell a közlöny létrejöttének folyamatát, biztosítani kell az egyes jogszabályok önmagukban való hitelességét és elektronikus tárolását.
2007. évi CXLIV. törvény az Európa Tanács keretében 2001. november 8-án létrejött, az audiovizuális örökség védelméről szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről	Feladatul szabja az elektronikus információcserére vonatkozó közös szabvány kidolgozását.	A koordinációban indokolt részt venni, ne eshessen szét a rendszer.
2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről	Az elektronikus ügyintézés vonatkozásában eltérésekre ad lehetőséget.	Át kell tekinteni, indokolt-e az eltérés? Az elektronikus aláírás fokozottabb használatának megkövetelése itt indokolt lehet, van fizetőképesség, és van biztonsági kultúra.
2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról	Meghatározza az elektronikus számla követelményeit. A tagállamok közötti ÁFA visszatérítésben van lehetőség sima elektronikus levél használatára is.	A szabályozás jó, de oda kell figyelni a nem-zetközi szabványosításra, mert nem érdemes saját belső szabványokat használni, mert korlátozza a cégeinket. A közigazgatás pedig az egyik legnagyobb számlabefogadó, tehát érdekünk az egységesség (KGR). A sima elektronikus levél kockázatos, de itt a kockázatot alapvetően az ügyfél viseli. Mivel normálisabb országok megengedik, (ahol a hatóság-nak van hitele) így mi sem térhetünk ettől el.

2007. évi CXXVI. törvény egyes adótörvények módosításáról	A környezetvédelmi termékdíj elektronikus bevallásának általánossá tétele 2010. január 1-től.	Alapvetően működik, szakmai pontosítás lehetséges
2007. évi CXXI. törvény egyes szociális tárgyú törvények módosításáról	A családtámogatásokat az Államkincstáron keresztül fizetik ki.	A TÉBA rendszer megvalósítása során figyelni kell az általános követelményekkel való összhangra.
2007. évi CV. törvény a Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről	Megteremtette a schengeni csatlakozás alapjait. Az adatkezelést elsődlegesen a KEK KH végzi.	A probléma a SIS II-rendszer igen jelentős csúszásából adódik. Mire üzembe lép, az ahhoz beszerzett eszközök már el fognak avulni, és az EU valószínűleg már nem fog a külső határok alapjánól pénzt adni hozzá.
2007. évi XCII. törvény a Fogytékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről	Előírja a kormányzati kommunikációban és a segélyhívásokra vonatkozóan a fogyatékosok számára is az akadálymentes elérhetőség biztosítását.	A mentők, katasztrófavédelem, rendőrség fejlesztéseinek (112), valamint a kormányzati és egyéb közigazgatási honlapoknál figyelni kell a teljesítésére.
2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról	Elektronikusan és telefonon elérhetővé kell tenni az ügyfélfogadási időpontfoglalást az egyetemes szolgáltatóknak.	Mivel a közműszolgáltatók alanyai az elektronikus közszolgáltatásról szóló törvénynek, így ezeket a szolgáltatásokat a központi rendszeren keresztül is biztosítaniuk kell. Végig kell vinni a még kimaradtak csatlakoztatását és meg kell követelni a formanyomtatványok rendelkezésre állását.
2007. évi LXXXIV. törvény a rehabilitációs járadékról	Lehetővé teszi a rehabilitációs járulékat elektronikus igénylését.	A Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság kialakított egy elég sajátos rendszert, ami nem igazán felel meg se a Ket-nek, se az Ekszt-nek, az E-group kivitelezésében (kevés pénzből). Viszont most már rá kellene őket venni az egységesítésre. Ebből a szempontból a személyes nyugdíjadatokat projektje egy jó alkalom.
2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról	Általános érvénnyel kizárja az elektronikus ügyintézés	Eltekintve attól, hogy az elektronikus ügyintézés, mint fogalom, már nem értelmezett, el kell majd érni, hogy itt is azoknál az ügyeknél, ahol nem szükséges a személyes megjelenés, legyen lehetőség az elektronikus kapcsolattartásra (pl. tartózkodási engedély hosszabbítása).
2007. évi LXXV. törvény a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről	Lehetővé teszi a kamarai ügyek elektronikus intézését.	A könyvvizsgálói kamara a bizonyíték arra, hogy ha akarják, akkor simán meg lehet a kamarai ügyekben is valósítani az elektronikus kapcsolattartást. Náluk ez működik, ha tudjuk, segítsük őket.

2007. évi XLIII. törvény a jövedékiadó- és az energiaadó-bevallás elektronikus benyújtásának bevezetésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról	Jövedékiadó- és az energiaadó-bevallás elektronikus benyújtásának előírása.	A rendszer alapvetően működik, szakmai okokból lehet pontosítani.
2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről	A Ket-től és Ekszt-től eltérő szemléletű szabályozás tesz lehetővé.	Hosszas vitában itt alulmaradtunk, a probléma kettős. Egyrészt csináltak egy saját azonosító rendszert még külön az ügyfélkapu mögött, másrészt nem a normál off-line űrlapokat használják, hanem on-line modelleket, amiknél a hitelesség csak igen bonyolult módon biztosítható. Ez ott, ahol pl. térképi elemeket kell kiválasztani, teljesen érthető, de egyszerű űrlap-kitöltésnél klasszikusan értelmetlen és zavaró, hiszen eltérő eljárást kell hozzá megtanulni. Törvénnyel ellentétesen alacsonyabb szinten is lehetővé teszi az elektronikus kapcsolattartás kötelezővé tételét. Ezek egységesítése a következő időszakban az FVM hagyományos különállása ellenében fontos feladat.
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról	Kimondja, hogy ahol az ügyfél személyes megjelenése kötelező, ott nincs helye az elektronikus ügyintézésnek.	A szabályozást a Ket-tel való összhang biztosítása érdekében kicsit pontosítani kell, mivel az ügyintézés személyes megjelenés mellett is lehet elektronikus (sőt sok esetben úgy is történik), de a kapcsolattartás nem lehet személyes jelenlét mellett elektronikus.
2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról	Kimondja, hogy ahol az ügyfél személyes megjelenése kötelező, ott nincs helye az elektronikus ügyintézésnek.	A probléma az előzővel azonos, együttesen kezelhető.
2006. évi XCVIII. törvény a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól	Kimondja, hogy a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök befogadásával kapcsolatos eljárásban az egészségbiztosító informatikai rendszer a központi rendszer.	A megoldás logikailag hibás, hiszen az ellenérdekű féllel szemben így nem lehet bizonyítani, az ilyen megoldásokat ki kell küszöbölni.
2006. évi XCVII. törvény az egészségügyben működő szakmai kamarákról	Kamarai ügyekben kizárja az elektronikus kapcsolattartást.	A szabályozás indokolatlan, el kell érni a tiltás törlését.

2006. évi VIII. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény módosításáról	Biztonsági elemzés és biztonsági jelentés vonatkozásában kizárja az elektronikus kapcsolattartást.	A szabály lényegileg elhibázott, hiszen a veszélyes üzemek dokumentációja jellemzően csak elektronikus formában áll rendelkezésre, azt kinyomtatni nem sok értelme van.
2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról	Az elektronikus cégeljárás általánossá tétele (fokozatosan) céginformáció kérésére elvileg a központi rendszere keresztül is lenne lehetőség. Ez a törvény írja elő a cégbeszámoló elektronikus beküldését, azt viszont már a központi rendszeren keresztül. A cégközlöny önálló honlapon megjelenő elektronikus lap.	A megoldás az ügyvédkényszer miatt célszerű, hiszen az ügyvédek esetében az elektronikus aláírás megtérülő befektetés. Problémát okoz ugyanakkor az előzetes befizetési kötelezettség és a bonyolult befizetési bizonylatolás, ezt amilyen gyorsan lehet, összhangba kell hozni az EFER-rel, és meg kell oldani, hogy ténylegesen lehessen a központi rendszeren keresztül céginformációt kérni (ingyenesen is).
2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről	Kizárja az elektronikus kapcsolattartást a műszaki engedély, vasútbiztonsági tanúsítvány és vasútbiztonsági engedély vonatkozásában.	A korlátozás indokolatlan, hiszen a dokumentumok alapvetően elektronikus formában készülnek.
2005. évi CLXXIV. törvény a fiatalok életkezdesi támogatásáról	Az adatátadás az Államkincstár és az APEH között elektronikus formában történik.	Egyedi megoldás, kérdés, hogy érdemes-e egységesíteni.
2005. évi CLXIII. törvény az adózás rendjéről szóló törvény egyes rendelkezéseinek alkalmazásáról és módosításáról, valamint egyes adótörvények módosításáról	Ez a törvényt módosítás tette általánossá az elektronikus adóbevallásokat a vállalkozások számára.	Alapvetően bevált, technikai módosítása, pontosítása a szakfeladatok felől lehet indokolt.
2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról	A felsőoktatási diák- és oktatói igazolvány chipes megvalósítását teszi lehetővé.	Az Educatio már évek óta nem tudja megoldani az új, a kor színvonalának megfelelő igazolványok kiadását.
2005. évi CXXXV. törvény a bűncselekmények áldozatainak segítségéről és az állami károlyhításról	Az áldozatsegítő szolgáltató nem tart elektronikus kapcsolatot az áldozatokkal.	A tételes tiltás indokolatlan, a gyakorlatban kicsi a realitása.

2005. évi XCV. törvény az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról	Az elektronikus kapcsolattartást a gyógyszerészeti és egészségügyi államigazgatási szervnek a gyógyszerekkel, vizsgálati készítményekkel és a gyógyszereknek nem minősülő gyógyhatású anyagokkal és készítményekkel, valamint a helyes laboratóriumi gyakorlat követelményeinek megfelelő vizsgálóhelyekkel és egyedi vizsgálóhelyekkel kapcsolatos hatósági eljárása során a gyógyszerészeti és egészségügyi államigazgatási szerv által működtetett informatikai rendszeren keresztül valósul meg.	A megoldás logikailag hibás, hiszen az ellenérdekű féllel szemben így nem lehet bizonyítani, az ilyen megoldásokat ki kell küszöbölni.
2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról	A közzétételi kötelezettségek szabályozása.	A szétszórt modell sok vonatkozásban nem hatékony, elemezni kell, mi volna a célszerű megoldás.
2005. évi LXXXVI. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvénynek, valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvénynek az elektronikus bírósági eljárással összefüggő módosításáról	A bírák, ügyészek, közjegyzők és bírósági végrehajtók elektronikus aláírásával kapcsolatos szabályok.	Mivel itt is szolgálati feladat ellátásához a munkáltató által biztosított aláírásokról van elvileg szó (bár a közjegyzők-nél és végrehajtók-nál ez nem ennyire tiszta), kezelhetők az itt előírt szigorú kezelési szabályok, bár az OIT mindmáig nem hozta a használati szabályokat nyilvánosságra.
2005. évi XLVII. törvény az igazságügyi szakértői tevékenységről	Az igazságügyi szakértőkkel való elektronikus kapcsolattartáshoz szükséges adatkezelési felhatalmazást tartalmazza.	Az adatkezelést csak törvényben lehet elrendelni, hiszen itt önkéntességre nem lehet hivatkozni.
2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról	A vezetékgigéj létesítésére és az előmunkálati jogra vonatkozóan korlátozza az elektronikus kapcsolattartást.	A korlátozás indokolatlan, hiszen a tervek elektronikus készülnek. A távhőszolgáltatók alanyai az Ekszt-nek, tehát kapcsolataikat az ügyfelekkel is lehetővé kell tenniük elektronikus is.
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól	Ez volt az első átfogó kísérlet az elektronikus ügyintézés szabályozására.	A 2008. évi novellával lényegileg megváltozott, az eredeti szabályokból lényegében semmi nem maradt, de a szellemük ma is érzékelhető
2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről	Önálló adatkezelési felhatalmazás a vele elektronikus kapcsolatban tartó személyek azonosító adatainak és elektronikus levélcímének kezelésére.	Az önálló adatkezelés valószínűleg indokolt, mivel a Vám és Pénzügyőrségnek nem csak hazai ügyfelei lehetnek és azok azonosítása más szervezeteknél amúgy is problematikus lenne. Ugyanakkor nem indokolt az elkülönült adatkezelés az ügyfélkapu által azonosítottaknál.

2004. évi I. törvény a sportról	Az olimpiai és edzői járadékosok özvegyeinek ügyintézésében kizárja az elektronikus kapcsolattartást.	Nem igazán indokolt szabály, ha lehet, fel kell számolni.
2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről	Az eredeti törvény is célul tűzte ki az elektronizálást, de az mindmáig alig valósult meg.	A törvény lényegi újraalkotásra szorul, az elektronikus eljárások vonatkozásában is.
2003. évi CXXVII. törvény a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól	Az elektronikus kapcsolattartás elsődleges eszköze a központi rendszer, de egyes nagyfogyasztók esetében van lehetőség közvetlen elektronikus kapcsolatra is.	Nem érdemes néhány speciális esetben erőltetni az off-line megoldást ott, ahol valós idejű kapcsolat is rendelkezésre áll.
2003. évi CXXVI. törvény a közösségi vámjog végrehajtásáról	A Ket és az ügyfélkapu szabályai nem érvényesek, az EU egységes rendszert használ.	Kissé szélsőséges megoldás, de mivel ez közösségi jog, itt kevés a mozgásterünk, amíg a mi szabályaink nem válnak a közösségi jog alapjává.
2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről	Megőrizte a Ket. előtti megfogalmazásait, hogy a határozatait elektronikus dokumentumba foglalhatja, illetve elektronikus levélben küldi ki, ami akkor válik kézbesítetté, ha az átvétel sikerességét a hatósághoz visszajelezték. Bejelentéshez kötött frekvenciahasználat bejelentése csak elektronikusan történhet.	A szabályozás elavult, egy következő módosításnál az általános szabályokkal összhangba kell hozni.
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről	Adóügyben az elektronikus kapcsolattartásra akkor van lehetőség, ha azt jogszabály az ügy típusának megjelölésével lehetővé teszi. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályait az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Adóügyben a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus tértivevény-ről szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az elektronikus úton kézbesített adóhatósági irat vonatkozásában a kézbesítési vélelem az iratnak az elektronikus kézbesítési tárhelyen történő ismételt elhelyezésétől számított ötödik napot követő munkanapon áll be.	Kérdéses, hogy indokolt-e fenntartani ezt a kivételezett helyzetet, valószínűleg célszerűbb az egységesítés megfelelő vizsgálata után.

2003. évi LXXXVIII. törvény az energiaadóról	Az adóalany és az adó-visszaigénylésre jogosult az adóbevallási kötelezettségét elektronikus úton, a külön jogszabályban foglalt módon és technikai feltételekkel teljesíti.	Kérdéses, hogy indokolt-e a külön szabályok fenntartása (konkrétan kell elemezni)?
2003. évi LXXXIV. törvény az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről	A szabadfoglalkozású egyéni tevékenységként végezhető egészségügyi tevékenység kapcsán rögzíti, hogy az egyéni vállalkozások nyilvántartása ingyenesen és elektronikusan elérhető.	Maga az elérhetőség helyes cél, de ma nem biztosított, tisztázni kell, hogyan hozzuk összhangba (egy sor személyes adat is van benne).
2001. évi LVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról	A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvénynek az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályait az MNB hatósági eljárásaira 2011. június 30-ig nem kell alkalmazni.	Csak arra kell figyelni, hogy ne hosszabbítsák meg és felkészüljenek.
2001. évi XLVIII. törvény a formatervezési minták oltalmáról	Sajátos kevert eljárást alkalmaz az elektronikus ügyintézésben.	Kérdés, hogy van-e indokolt-sága a különállás fenntartásának (vizsgálandó).
2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról	Az első fajsúlyos kísérlet az elektronikus kapcsolattartás és ügyintézés szabályainak rögzítésére (benne az Ae módosítása)	A törvény mára a technika fejlődése folytán elavult, de valószínűleg nem érdemes addig újrakodifikálni, amíg az EU meg nem teszi ezt a direktívával.
2000. évi C. törvény a számvitelről	A számviteli beszámoló elektronikus benyújtása általánosan kötelező.	Úgy látszik, működik, csak technikai finomítás lehet indokolt (ajánlott formák kialakítása).
2000. évi XLII. törvény a víziközelkedésről	A hajózási hatóságnál kezdeményezett eljárásokban a Kormány által rendeletben meghatározott dokumentum elektronikus úton nem terjeszthető elő.	Amint lehet, az ilyen idejétmúlt szabályokat fel kell számolni. Itt is a dokumentumok már elektronikusan születnek.
1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról	A kamarai közfeladatok elvégzése, valamint a névjegyzék vezetése érdekében a céginformációs és az elektronikus cégeljárásban közreműködő szolgáltató, illetve az egyéni vállalkozók nyilvántartását vezető szerv - a hálózat használatával kapcsolatos kiadások megtérítése mellett - elektronikus úton hozzáférést biztosít az országos kamarák számára a Ctv.-ben, illetve az egyéni vállalkozásról szóló törvényben meghatározott nyilvános adatokhoz.	Ez a szabály igen keserves harc nyomán jött létre, de jelenlegi formájában is értelmezhető, hiszen egy néhány perces adatátvitel költségeit nem érdemes leszámolni sem (azaz a hatósági ár lényegesen eltér a ténylegestől).

1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról	Új elemként tartalmazhatja a nyilvántartás az elektronikus levélcímét vagy SMS fogadására alkalmas telefonszámot értesítéshez. Az elektronikus adatszolgáltatásnál korlátozott a kiadható adatok köre.	A kapcsolattartási adatok nyilvántartását önkéntes alapon máshol is érdemes megvizsgálni. Az elektronikus adatszolgáltatás korlátozása viszont megfelelő azonosítás mellett túlhaladott - legalább a vizsontazonosítás típusú megoldást biztosítani kell.
1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról	Nem teszi lehetővé a tájékoztatást rövid szöveges üzenetben. Az elektronikus ügyintézéshez egy saját rendszert használ, ami elég speciális.	Kérdés, hogy indokolt-e fenntartani az ilyen elkülönülést? Nem látszik rá tényleges ok.
1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről	Az elektronikus kapcsolattartás törvényben rögzített szabályaitól miniszteri rendeletben eltérhet. A személyi adat- és lakcímnnyilvántartással nem tisztázott rendszerességű az összehasonlítás. Három napon belül vezeti át a változást. A saját adatait mindenki lekérdezheti. A kérelem elektronikusan is előterjeszthető.	A szabálysértési nyilvántartás kialakítása még nem fejeződött be, a feltöltése folyik. Az adatszolgáltatási lánc hitelessége kérdéses, az adatszolgáltató felelőssége nem ellenőrizhető. A három napos átfutás elektronikus rendszernél elég matematikus, a saját adatok lekérdezése még nem működik.
1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról	Elektronikus kapcsolattartás (itt ügyintézés) csak adatszolgáltatásban.	A korlátozás indokolt, azonban még mindig nem működik teljes értékűen a szolgáltatás. A szövegezést pedig aktualizálni kell alkalom adtán.
1998. évi XI. törvény az ügyvédekről	Az ügyvédek által használható elektronikus aláírásra vonatkozó szabályok, az ügyvédi elektronikus aláírás birtokában elérhető speciális nyilvántartások és azok használatának rendje. Az ügyvéd feljogosítása hagyományos okiratról hiteles elektronikus másolat készítésére meghatározott esetekben.	A szabályozás alapvetően működőképesnek látszik, finomítása a felmerült tapasztalatok tükrében lehet indokolt.
1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről	Közüzemi szolgáltató esetében megköveteli az elektronikus és telefonon történő ügyfélszolgálati időpontfoglalás lehetőségét.	A szabályozás alapvetően működik, de még pontosabb összhangot kell teremteni az elektronikus közszolgáltatásról szóló törvénnyel.
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről	A fertőző betegségek vonatkozásában on-line adatszolgáltatást tesz lehetővé. Az ESZTT számára párhuzamos papír és elektronikus alapú nyilvántartás vezetését írja elő mesterképzésben és felsőoktatásban végzett személyekről. Az etikai eljárásban kizárja az elektronikus kapcsolattartást.	Mindhárom szabály elavult, lehetőség szerint mielőbb biztosítani kell korrekciójukat.

1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról	Az ingatlan-nyilvántartási eljárásban az elektronikus kapcsolattartás - a törvényben meghatározott kivételekkel - kizárt. Az a beadvány, amelyhez melléklet nem tartozik, a miniszter rendeletében meghatározott elektronikus űrlap alkalmazásával elektronikus úton is benyújtható. A tulajdoni lapról elektronikus dokumentumként is lehet másolatot kérni. Külön elektronikus hozzáférési rendszert tart fenn, külön díjjal és hozzáférési jogosultsággal.	Ezen a területen folyamatosan harcoltunk az egységesítésért, és minimális eredményeket értünk el. Fontos lenne az egységesítés.
1997. évi C. törvény a választási eljárásról	Az elektronikus levelet hiteles kapcsolattartási eszköznek kell tekinteni.	A cél érthető, de a megoldás problematikus, nem lehet utólag sem a feladót, de az időpontot megfelelően bizonyítani, ha valaki meg akarja kérdőjelezni.
1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól	Az utazási költségtérítéssel, a külföldön történő gyógykezeléssel összefüggő eljárásokkal, a méltányosságból igénybe vehető egészségügyi szolgáltatásokkal, a méltányosságból igénybe vehető pénzbeli ellátásokkal (ideértve az egyszeri segítyt is) kapcsolatos ügyekben az elektronikus kapcsolattartás kizárt, kivéve az európai egészségbiztosítási kártyával és az alkalmazandó jogszabályok meghatározásával kapcsolatos eljárásokat. Az elektronikus aláírás elszámolásokban való használatával kapcsolatban van egy jogszabály-alkotási felhatalmazás.	A kizárás ebben a formában teljesen indokolatlan. Az természetes, hogy ahol a kérdés megítéléséhez a személyes jelenlét szükséges, ott nem működik az elektronikus eljárás. De azon kívül nincs olyan ok, amiért ezt fenn kellene tartani. Mivel itt az elektronikus aláírás általános célú használatáról van szó, nem indokolt külön szabályozás.
1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról	Külön lehetővé teszi az elektronikus kérelem-benyújtást. Tartalmaz egy friss felhatalmazást a nyugdíj-biztosítási igazgatási szervek hivatalos iratainak a közigazgatási hatósági eljárásokban elektronikus úton történő teljesítésével kapcsolatos részletes szabályok meghatározására.	A lehetővé tétel szükségtelen, hiszen az alapelv az elektronikus közszolgáltatásról szóló törvény alapján (a speciális rendszerüket is vissza kellene vinni az általános felé). Ugyanakkor az elektronikus iratok külön feltételeire kapott felhatalmazás teljesen indokolatlan, törlendő.
1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről	Az adóhatóság továbbítja a magán-nyugdíjpénztárak felé az adatokat és a befizetést.	Egy akadémikusodóbb alkotmánybírósg itt adatkezelési problémát fedezhet fel, de remélhetően nem lesz ilyen.

1997. évi LXXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről	Az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban - kormányrendeletben meghatározott eljárások kivételével - az ügyfél nem jogosult és a hatóság nem köteles elektronikus úton kapcsolatot tartani. Elektronikus nyilvántartás az elfogadott településrendezési tervekről és építési szabályzatokról.	A hatósági engedélyezési eljáráshoz már készül az elektronikus tervtár, tehát a kizárás egyre problematikusabb. A tervek és szabályzatok nyilvántartásánál pedig hiányzik a nyilvánosság biztosítása, pedig ez klasszikus közérdekű adat.
1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról	Az igazságügyi alkalmazottak elektronikus aláírási szabályainak rögzítése. A szabályokat az OIT szabályzata rögzíti.	Mivel a munkáltató látja el, joga van szabályozni a feltételeket is. A szabályzatnak nem sikerült a nyomára bukkannom.
1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról	A bírák elektronikus aláírás használatával kapcsolatos szabályainak rögzítése. A szabályokat az OIT szabályzata rögzíti.	Mivel a munkáltató látja el, joga van szabályozni a feltételeket is. A szabályzatnak nem sikerült nyomára bukkannom. A nyilvántartott adatok azonban alkalmatlanok arra, hogy annak alapján egy aláírot egyértelműen azonosítani lehessen.
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról	Külön tételesen tiltja olyan esetekben az elektronikus kapcsolattartást, ahol egyébként személyes megjelenést ír elő.	A szabály felesleges, a Ket. külön rögzíti.
1997. évi XI. törvény a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról	Védjegyügyekben az ügyfél - meghatározott esetek kivételével - nem jogosult a Magyar Szabadalmi Hivatallal, a Magyar Szabadalmi Hivatal pedig nem köteles az ügyféllel elektronikus úton kapcsolatot tartani. Védjegybejelentést és megújítási kérelmet elektronikus úton is be lehet nyújtani. Védjegyügyekben tájékoztatás kérésének és teljesítésének rövid szöveges üzenet útján nincs helye.	A szabályozás indokolatlanul nehézkes, nem kell ennyire túlszabályozni, a feladat természetéből adódik, hogy itt az esetek jelentős részében személyes konzultáció kell, de nem érdemes törvényben kizárni (mint ahogy az SMS-t sem). Az alkalmazott eljárás pedig nem felel meg a bizonyíthatóság követelményeinek.
1996. évi CXXVI. törvény a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról	A felajánlás és a felajánló elkülönített kezelésére tett két kísérlet. A kedvezményezettnek is elektronikusan kell elszámolnia. A nem elektronikusan adót bevalló adózó is kérheti, hogy elektronikusan tájékoztassák felajánlásának teljesüléséről	A megoldás alapvetően működik, még nem támadták, holott elvileg megoldható. A kedvezményezettek elektronikus adatszolgáltatásra kötelezését tavaly vezették be, az első év tapasztalatai nem voltak egyértelműen jók. A visszalépés mégsem lenne válasz. A nem elektronikusan adózók esetében az egyértelmű összekapcsolás csak az adószámon keresztül lehetséges, ha már volt valamilyen elektronikusan feldolgozott ügye, így itt nem egészen átgondolt a modell.

1996. évi LXXXV. törvény az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról	A hiteles elektronikus tulajdoni lap díja a kedvezményes 600 Ft helyett 3600 Ft. A nem hiteles tulajdoni lap másolat elektronikus adatszolgáltatási díja 1000 Ft. A nem hiteles tulajdoni lap elektronikus lekérdezése meghatározott körben (felhasználási célokra) díjmentes.	A szabályozás nyilvánvalóan ellentétes az információk önrendelkezési joggal és az adatvédelmi törvénnyel. - Hiszen csak vagy semmit vagy az információ előállításának tényleges díját lehet kérni (de azt már a bejegyzésnél megfizették a tulajdonossal). Az információk önrendelkezési jog érvényesítését ingyenessé kell tenni, hiteles másolatot persze lehet díjjal terhelni, de annak mértékének is összhangban kell lenni az illetéktörvény alapelveivel (maga a szervezeti modell hibás).
1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról	A fejlesztési adókedvezményre vonatkozó eljárásban az elektronikus kapcsolattartás nem alkalmazható.	A kapcsolattartás korlátozása nem indokolható, mielőbb oldani szükséges.
1996. évi LXXV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről	Rendszeres elektronikus adatszolgáltatás a határozattal lezárt munkaügyi jogsértésekről a munkaügyi hatóságtól az állami foglalkoztatási szerv részére.	Alapvetően kérdéses az adatszolgáltatás indokoltsága megfelelő nyilvántartás megléte és hozzáférhetősége esetén az ilyen adatszolgáltatás redundáns és késik.
1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról	A természetbeni juttatások éves igénylésénél lehetővé teszi az elektronikus utat (nem definiált formában).	A megoldás előremutató, azonban problematikus, mert vita esetén nem igazán bizonyítható, hogy mit igényelt a katona.
1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról	Az internet használat költsége költségként elismerhető, azonban a mezőgazdasági őstermelőnél csak akkor az általános 50 %-ban, ha elektronikus bevallásra kötelezett.	Vizsgálандó, indokolt-e az ilyen (egyébként jelentéktelen összegű eltérést eredményező) differenciálás.
1995. évi XCVII. törvény a légiközlekedésről	A légiközlekedési hatósági ügyek túlnyomó részében kizárja az elektronikus kapcsolattartást.	A kizárás alapvetően indokolatlan, hiszen a dokumentumok ebben az esetben szinte kizárólag elektronikusan léteznek.
1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről	Csak minősített iratkezelő szoftver alkalmazható közfeladatot ellátó szervezeteknél. A köziratok kezeléséért, a közigazgatási informatikáért és a kultúráért felelős minisztereket felhatalmazza az elektronikus iratok tárolásával, levéltárba adásával kapcsolatos követelmények, illetve a közfeladatot ellátó szervezetnél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel kapcsolatos követelmények meghatározására.	A szabályozási folyamat a vége felé járt, át kell tekinteni, és mielőbb rögzíteni az új modellt, hogy a cégek dolgozhassanak.

1995. évi LVI. törvény a környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról	A vámhatóság elektronikus formanyomtatványt határozhat meg, szoftvert tehet közzé, vagy XML formátumot hagyhat jóvá a termékdíj bevalláshoz.	Nem szerencsés az egységes rendszerben ilyen túlzottan széles felhatalmazásokat adni (ez ellentétes az Eksz-tel és nincs hatékonysági előnye). Végiggondolandó a pontosítás.
1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól	Az állami szervek, az önkormányzatok a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani. A környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan közzétenni.	Az EU INSPIRE direktívájának megvalósításában egy kis gubanc keletkezett, mivel a KIB-et dereguláló kormányhatározattal megszüntették, az ezt a feladatot koordináló albizottságot is, holott ez egy folyamatos feladat. Mielőbb pótolni kell, bár valószínűleg magát a koordinációs mechanizmust is.
1995. évi XXXIII. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról	Alapesetben az ügyfél nem jogosult, a hatóság nem köteles elektronikus kapcsolattartásra, kivéve a tételesen meghatározott eseteket. A tájékoztatást rövid szöveges üzenetben kizárja. Külön felhatalmazás a kormánynak az elektronikus benyújtásra vonatkozó szabályok meghatározására.	A szabályozás alapján véve idejétmúlt, a fordított logikát kellene itt is érvényesíteni, az elektronikus kapcsolattartás alapjog, amihez képest törvény (vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kormányrendelet, illetve önkormányzati rendelet önkormányzati ügyben) kivételt engedhet. A külön felhatalmazás is indokolatlan az egységesítés miatt.
1995. évi XXXII. törvény a szabadalmi ügyvivőkről	Kamarai hatósági ügyben kérelem csak a Kamaránál, szóbeli kérelem pedig csak személyesen terjeszthető elő. Nem minősül írásbeli kérelemnek a telefax és az elektronikus hírközlő eszköz útján benyújtott kérelem.	A szabályozás nem indokolt, mielőbb az ügyfelekre kedvezőbbet kell kialakítani.
1994. évi CII. törvény a hegyközségekről	A hegyközség a szőlőtermelőnek a szőlőterületére, szőlőfajtáira, a tárgyévi termés mennyiségére és a szőlőfelhasználására vonatkozó adatokat egyedileg azonosítható módon, jövedéki ellenőrzés elősegítése céljára mágneses adathordozón vagy elektronikus úton továbbítja a vámhatóságnak.	A mágneses adathordozó előírása erősen idejétmúlt, itt is indokolt lenne az általános eszközök alkalmazása. A jelenlegi szabályozás mellett a hitelesség, bizonyító erő nem biztosított.

1994. évi LXXX. törvény az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről	A cafeteria juttatásokról írásban vagy elektronikusan nyilatkozhat.	A megoldás jó, de vita esetén az elektronikus igény nem bizonyítható.
1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról	Rendezi a bírósági végrehajtók elektronikus aláírás-használati szabályait. Rendezi az elektronikus árverés technikai szabályait. A végrehajtói nyilvántartásban kezeli a végrehajtó elektronikus aláírása érvényességének kezdetét és végét (mást nem).	Nyilvánvalóan sérti az elektronikus dokumentumok egyenértékűségének követelményét, hogy az elektronikus árverés után az elektronikus árverés alapján jogosult vevő csak a végrehajtó irodájában személyesen írhatja alá az árverési jegyzőkönyvet. Itt is lehetővé kell tenni a minősített elektronikus aláírás használatát. A végrehajtói nyilvántartásban szereplő adatok nem elégségesek a végrehajtó elektronikus aláírásának egyértelmű azonosításához, a végrehajtóhoz rendeléséhez.
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről	Ha a schengeni információs rendszer üzemzavar miatt nem érhető el, a rendőrség jogosult technikai másolatot készíteni és legfeljebb hat órán át használni.	A szabályozás nyilvánvalóan hibás, hiszen egy nem hozzáférhető rendszerről nem lehet technikai másolatot készíteni. Elég valószínűtlen esemény, hogy a kisebb biztonságú rendszerelemek maradnak „életben”. A nemzeti másolat szerepét kell pontosítani a törvényekben.
1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről	A munkavédelmi eljárásokból a szakértői névjegyzék kivételével ki van zárva az elektronikus kapcsolattartás.	A korlátozás ebben a formában indokolatlan. Ahol személyes megjelenés kell, ott értelemszerű, de máshol nem indokolt a korlátozás (és ahhoz nem is kell törvény).
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról	A jegyző az aktív korúak ellátására jogosultakról folyamatosan elektronikus adatkapcsolat keretében tájékoztatja az állami foglalkoztatási szervet.	A megoldást az általános kapcsolati rendszer részévé kell tenni, nem indokolt külön megvalósítása.
1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról	Az elvesztés bejelentése és a pótlás kérése kivételével csak személyesen lehet személyazonosító okmányt igényelni.	A szabály elemi biztonsági követelményekből és az EU előírásaiból egyaránt következik. A probléma csak az, hogy a törvénnyel ellentétben sem a bejelentést, sem a pótlás kérését nem lehet a személyi igazolványra jelenleg elektronikusan igénybe venni.
1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról	Lehetővé teszi a közérdekű adatok igénylését e-mailben is.	A megoldás szokatlan, de következik abból, hogy ezen igények kielégítése személyazonosításhoz nem köthető.

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról	A kincstár vezetői a költségvetési szervek közhiteles törzskönyvi nyilvántartását, mely elektronikusan is hozzáférhető.	Fontos lenne ebből adatszolgáltatás a központi rendszer számára, hogy a költségvetési szervek hivatali kapujánál kevesebb adminisztratív feladat legyen.
1992. évi XXXII. törvény az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról	A kérelmező nem jogosult elektronikusan kapcsolatot tartani a kárpótlási hatósággal.	A szabály elvileg méltánytalan, a gyakorlatban persze az érintettek alig igényelték.
1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról	A cafeteria juttatás iránti igény írásban és elektronikusan is bejelenthető. A köztisztviselők központi nyilvántartását a KSZK vezetői elektronikusan	A cafeteriaiánál ez általános probléma, a betekintési jogosultságnál pedig nincs igazi garancia az őrzők őrzésére.
1991. évi XLIX. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról	A bíróság, és a csődben, felszámolásban érintettek között eredetileg 2010. július 1-től, a 2010. évi LIX. törvény szerint 2011. január 1-től a hivatalos iratok elektronikus kézbesítésére vonatkozó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Elektronikus véletlenszerű kiválasztással történik a felszámoló kiválasztása is, ugyanezen időpontok figyelembe vételével.	Segíteni kell, hogy mind a bíróságok, mind a vállalkozások megteremtsek az elektronikus kapcsolattartás feltételeit. Az elektronikus véletlenszerű kiválasztással kapcsolatban vannak aggályaim, mert egy valódi véletlen szükségszerűen egyenetlen terhelést és a területi összefüggések, szakmai felkészültség figyelmen kívül hagyását fogja eredményezni. Nem kellene ennyire erőltetni.
1991. évi XLI. törvény a közjegyzőkről	A kamarai hatósági eljárásban az ügyfél nem jogosult elektronikus úton írásban kapcsolatot tartani a hatósággal. Szabályozza a közjegyzők elektronikus aláírás használatát, illetve az erről a nyilvántartásban rögzítendő adatokat. A külföldi felhasználásra szolgáló közjegyző által készített vagy hitelesített okiratok esetében nem lehet ez elektronikus kapcsolattartást alkalmazni. A közjegyzői kamara jogosult iránymutatást kiadni a közjegyző hivatali elektronikus aláírása hitelesítése céljából kibocsátott tanúsítvány közjegyző általi alkalmazásának rendjéről, valamint kibocsátásának és bevonásának részletes eljárási szabályairól. A közjegyzői elektronikus levéltár és elektronikus letéti tár vezetésének szabályai.	A szabály két szempontból is problematikus, egyik oldalról szükségtelen, hiszen ha személyes meghallgatás kell, akkor értelem szerű, egyébként pedig miért is nem? A másik probléma az, hogy csak az ügyfél jogait korlátozza, ami elvileg nem támogatható. A nyilvántartásban szereplő adatok nem elégségesek ahhoz, hogy egy aláírást egyértelműen egy közjegyzőhöz rendeljünk. A külföldi felhasználású okiratoknál az elektronikus kapcsolattartás korlátozása nem életszerű, különösen, ha lesz EU-ban egységesen használható aláírás. A tanúsítvány használatának szabályozására vonatkozó felhatalmazás sürgősen törlendő, hiszen a tanúsítványt a hitelesítés-szolgáltató adja ki, akire a kamara semmilyen szabályozási jogosultsággal nem rendelkezik, és nincs is értelme, tárgya mit szabályozni.
1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről	A szerencsejátékkal kapcsolatos hatósági eljárásban az ügyfél nem jogosult elektronikus úton írásban kapcsolatot tartani a hatósággal.	A szabály egyrészt célszerűtlen, rontja a hatékonyságot, másrészt indokolatlan, hogy csak az ügyféli jogokat korlátozza.

1991. évi XXV. törvény a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról	A kérelmező nem jogosult a kárpótlási hatósággal elektronikus úton kapcsolatot tartani.	Bár a kérelmezőknek ez nem okoz különösebb korlátozást, de elvileg helytelen, ugyanakkor az esetleges meghatalmazottjuk, jogi képviselőjük számára már indokolatlan korlátozás és a szabályozás szimmetrikus volta is aggályos.
1991. évi XI. törvény az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről	Az egészségügyi államigazgatási szerv az egészségügyi bírságot kiszabó jogerős határozatot nyilvánosan közzéteszi. A közzétételre a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény hirdetményi közlésre vonatkozó szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy a határozatot kizárólag a hatóság elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján kell közzétenni.	A korlátozás teljes mértékben indokolatlan, sérti az egységes tájékozódáshoz való jogot.
1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról	Az állami foglalkoztatási szerv az aktív korúak ellátására jogosult személyekről a jogosultsági és folyósítási feltételek fennállásának megállapítása és ellenőrzése céljából elektronikus nyilvántartást vezet. Az állami foglalkoztatási szerv a települési önkormányzat jegyzőjének az adatbázisban lévő adatok közül csak azon személy adataihoz teszi lehetővé a hozzáférést, akinek az ellátásra való jogosultságát a jegyző állapította meg.	Az egész konstrukció kilóg a már megvalósított adatszolgáltatási rendből, ráadásul hibás az adatszolgáltatási modell abból a szempontból, hogy a vándormadarak többszörös támogatását nem akadályozza meg. A teljes különálló modellt felül kell vizsgálni.
1990. évi XCIII. törvény az illetékekről	Megadja az elektronikus kezdeményezett eljárások díjainak megfizetéséhez az alapvető szabályokat. A díjakat készpénz-átutalási megbízás, vagy átutalási megbízás útján kell megfizetni. A cégnyilvántartásban szereplő elektronikus okiratok elektronikus úton történő megküldéséért, illetve papír alapú másolatáért cégiratonként 2000 forint illetéket kell fizetni.	A szabályozás törvényi szinten alapvetően elegendő, de az EFER remélhető üzembe állása miatt mielőbb rendezni kell az EFER igénybevételevel történő fizetésekre vonatkozó szabályokat is. Fontos lenne az elektronikus dokumentumok illetékénél valamilyen kedvezmény alkalmazása (amiben a tulajdoni lap másolat már egy pozitív példa).
1990. évi LXXXVII. törvény az árak megállapításáról	Külön felhatalmazás szerepel, hogy az igazságügyért felelős és az államháztartásért felelős miniszter meghatározhatja a céginformációs szolgálat által biztosított céginformáció elektronikus adattovábbításának árát.	Ezzel az erővel vagy az összes hasonlóra kellene felhatalmazás, vagy ezt is ki kell venni. A kiemelés teljesen indokolatlan, különös tekintettel arra, hogy a fölhivatali rendszernél nincs ilyen felhatalmazás, de a központi rendszer szolgáltatásaira vonatkozóan is más a modell.

1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszékről	Az Állami Számvevőszék és a vizsgált szerv között a kapcsolat - erre irányuló megállapodás esetén - elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentum alkalmazásával is lebonyolítható.	A szabály tulajdonképpen az Ekv. és az EU direktíva miatt indokolatlan, hiszen a bizonyítékként való felhasználást semmilyen körülmények között nem lehet kizárni, pusztán azért, mert elektronikusan létezik. A szabály 2004-es, ma már idejétmúlt.
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről	A közlekedési hatóságnál áru-fuvarozásra és személygépkocsival, autóbusszal végzett személyszállításra vonatkozó engedélyek kiadásával, módosításával és visszavonásával kapcsolatos ügyekben a kérelem elektronikus úton nem terjeszthető elő.	A korlátozás nem indokolt kellően.
1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról	Szabályozza a különböző dokumentumok és másolatok bizonyító erejét a közokirat és a magánokirat fajtáit, a másolatok készítésére jogosultakat, az elektronikus okiratok ellenőrzéséhez igénybeveendő szolgáltatókat. Kialakítja a polgári perekben az elektronikus kommunikáció szabályait, ezek a szabályok azonban az eredeti ütemezéshez képest a 2010. évi LIX törvényben szabályozottak szerint késleltetetten lépnek hatályba. Ugyanitt szerepelnek a szakértőkkel való elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályok is.	Fontos feladat, hogy legalább a késleltetett határidőre mind a bíróságok felkészüljenek, mind a cégek, vállalkozások és más jogi személyek tudjanak hivatali kapukon keresztül kapcsolatot tartani.
1960. évi 11. törvényerejű rendelet a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról	Ha jogszabály a szerződés érvényességéhez írásbeli alakot rendel, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában, írásbeli alakban létrejött szerződésnek kell tekinteni a levélváltás, a táviratváltás, valamint a távgépíró és telefax útján történt üzenetváltás, továbbá a legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással aláírt okirat útján létrejött megegyezést. Itt helyezték el a közjegyzők által vezetett egyedileg azonosítható ingó tárgyak elektronikus zálogjogi nyilvántartására vonatkozó felhatalmazó rendelkezéseket.	A szerződések érvényességi feltételeinél hosszabb távon érdemes gondolkodni az egyes formák biztonsági egyenértékűségéről, illetve a bizonyítás és ellenbizonyítás lehetőségeiről. Kérdés, hogy egy új Ptk. mit fog tenni a zálognyilvántartással?

SZERZŐINK

CSEKEI TÓTH KÁROLY

2007-2009. APEH-SZTADI Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézet, Igazgató

2004-2007. APEH Informatikai Felügyeleti és Üzemeltetési Főosztály, Főosztályvezető

2003-2004. APEH Informatikai Felügyeleti és Üzemeltetési Főosztály, Főosztályvezető-helyettes

1996-2003. APEH Hálózat- és Rendszerfelügyeleti Főosztály, Főosztályvezető-helyettes

A kötetben olvasható cikke: *E-kormányzat az APEH informatikája szemszögéből 1998-2010 között* (Futó Iván a társszerző).

CSOMÁN GÁBOR

Született 1982-ben, 2009-ben végzett a Budapesti Corvinus Egyetemen a nemzetközi kapcsolatok szakértőjeként. 2009-2010 között az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban dolgozott deregulációs szakmai tanácsadóként, és más beosztásokban. 2010-2014 között az eGov Tanácsadó Kft. közigazdász tanácsadója volt. 2014 óta a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. projekt koordinátora.

A kötetben olvasható cikkei: *A BM Központi Hivatal és a MeH KEK KH (1998-2010) és Adalékok a MeH IHA 1998-2000 közötti tevékenységéhez*.

FICSOR JÓZSEF

1967-ben született, villamosmérnök, szakközigazdász. 1993-tól a területi közigazgatásban majd 2011-től a központi közigazgatásban dolgozik. Több mint 20 év IT vezetői (csoportvezető, főosztályvezető, igazgató, IT tanácsadó) gyakorlattal rendelkezik.

2000-től tanít a pécsi egyetemen. 2006-tól az Informatikai Vezetők Társaságának az elnöke.

1998-tól 2006-ig a Baranya Megyei Közigazgatási hivatal informatikai főosztályvezetője, valamint a Belügyminisztérium Országos Informatikai Szakmai Kollégium ügyvivője 2006-tól 2011-ig az IDOM2000 Zrt. területi igazgatója. Feladata volt többek között a területi közigazgatás, beleértve az önkormányzati igazgatást is, az informatikai infrastruktúrák és szolgáltatások kialakítása és fejlesztése.

2011-től a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalában dolgozik mint főosztályvezető-helyettes, IT tanácsadó és IT szak-

értő. Feladata alapvetően a területi közigazgatáshoz kapcsolódó szolgáltatások fejlesztése és a kormányhivatali rendszer informatikai szakmai irányítása.

A kötetben olvasható cikke: *Az önkormányzatok informatikai helyzete - 1998-2010*, amely egy nagyobb tanulmány része. Alapvetően az adott évek munkája során készített különböző (konceptiók, stratégiák, kész szolgáltatások, egyetemi jegyzetek) anyagok és az önkormányzatokra vonatkozó dokumentumok feldolgozása alapján készült, amelyhez a kormányhivatalok informatikai főosztályvezetői által adott anyagok is felhasználásra kerültek. A teljes dokumentum olvasható digitális formátumban a magyary.hu webhelyen.

FUTÓ IVÁN

Dr. Futó Iván, villamosmérnök (BME 1972)

Műszaki tudományok kandidátusa (1995)

c. egyetemi tanár (BCE 1991)

Informatikai főtanácsadó APEH (1998-2000)

Informatikai elnökhelyettes APEH (2000-2006)

A kötetben olvasható cikke: *E-kormányzat az APEH informatikája szemszögéből 1998-2010 között* (Csekei Tóth Károly a társszerző). A fejezet több beszámoló, jelentés, előterjesztés, cikk, APEH kiadvány és nemzetközi konferencián elhangzott előadás anyagának valamint a szerzők saját véleményeinek felhasználásával készült.

KÁDÁR KRISZTIÁN

1981-ben született. Közigazgatási és jogi tanulmányait követően a Magyar Közigazgatási Intézetben kezdett dolgozni, ahol az IDEA névre keresztelt önkormányzati reformprogram tudományos-szakértői munkáját koordinálta, később maga is részt vett közigazgatás-tudományi kutatásokban. Eddigi pályafutását végigkísérik a közigazgatási reformok, modernizációs programok, amelyek kidolgozásában több minisztérium köztisztviselőjeként is részt vett.

Az elektronikus közigazgatással intenzívebben 2007 és 2010 között, a Miniszterelnöki Hivatal Elektronikus-kormányzat-központja főreferenseként találkozott. Ebben az időszakban került sor a kormányzati informatika koordinációjának újraegyesítésére, illetve a fejlesztéspolitikai programok és projektek megtervezésére.

2012-től - elhagyva a közigazgatás gyakorlati művelését - a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Karán tanít összehasonlító közigazgatást és közpolitika-elemzést. 2015-ben szakértői megbízást vállalt a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testületében.

A kötetben olvasható cikke: *Elektronikus-kormányzat-központ 2006-2010*. Az írás nem egy szubjektív visszaemlékezés a vizsgált időszak folyamatairól, inkább egy rendszerszerű megközelítés az e-közigazgatási szakpolitika intézményrendszeréről, amely elsősorban az időszak jogi-normatív dokumentumaiból táplálkozik.

KIRÁLY GYULA

1985-ben végzett a Budapesti Műszaki Egyetem Közlekedésmérnöki Karán, 2003-ban okleveles közlekedési menedzser gazdasági mérnöki másoddiplomát szerez a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen, 2007-ben megszerzi az okleveles egészségügyi szakmenedzser másoddiplomáját is a Semmelweis Egyetemen.

Első munkahelyén a MÁV Számítástechnikai Üzemben operációkutató tudományos segédmunkatárs. 1988-ban volt egyetemi társaival megalakította a TESZT Számítástechnikai Kisszövetkezetet, amelyben szoftverfejlesztéssel foglalkozott. 1990 és 1992 között a Micronetwork Systems Kft. kereskedelmi igazgató-helyettese. 1992-től a MAIN Csoport cégeiben folytatta társaival az informatikai fejlesztéseket.

2002 decemberétől 2007 áprilisáig az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Informatikai- és Nyilvántartási Főigazgató-helyettese. 2007-től ismét a MAIN Csoport cégeiben (MAIN Kft, InfoMátrix Zrt., Hospitality Kft) stratégiai vezetőként tevékenykedik tulajdonosi minőségben. Ezen felül 2008 óta az IME informatikai rovatvezetője, valamint aktív egyetemi oktató is. 1996-tól 2004-ig a Győri Széchenyi István Főiskola Egészségügyi Informatika szakán Egészségügyi rendszerek tervezését oktatja.

2001-től a mai napig a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Menedzserképző Központ MSc szakán az Egészségügyi Informatika kurzusvezetője és a Szervezeti döntéshozatali módszerek tárgy gyakorlati oktatója, 2011-től a Széchenyi István Egyetem Műszaki Tudományi Kar Gazdasági informatikus BSc nappali szakán Ágazati információrendszereket oktat.

A kötetben olvasható cikke: *Informatika az Országos Egészségbiztosítási Pénztár tevékenységében - 2002-2007.*

KLEINHEINCZ GÁBOR

1998-ban a Budapesti Műszaki Egyetemen villamosmérnökként végzett, majd 2004-ben az ELTE Jogi Továbbképző Intézetében jogi szakoklevelet szerzett. 1998-tól négy évig a Miniszterelnöki Hivatalban dolgozott a kormányzati informatika koordinációjáért felelős szervezeti egységben, 2000-től pedig az Informatikai Kormánybiztos Hivatalában vezette az elektronikus kormányzat főcsoportot (EKF).

Az EKF főcsoportfőnökeként a következő főbb e-kormányzati projekteket és kutatásokat vezette:

- A magyar készenléti szervek mobil rádiókommunikációs rendszer üzleti modelljének kialakítása (2000)
- A magyar kormányzati portál kialakítása (2001)
- Az első magyarországi eKormányzat kialakítását célzó alapelveket lefektető kormányzati program kialakítása (2001)
- Az első magyarországi eKormányzat kialakítását célzó pályázat lebonyolítása a központi közigazgatás intézményei részére (2001)

- Az eKormányzat Gerinchálózat kialakítása és ezt megalapozó kutatások
- Az eKormányzat kutatói háttérét megteremtő pályázat lebonyolítása (2002)
- Az MTA és a Kormányzat közötti együttműködési megállapodás létrehozása az akadémiai eKormányzat kutatócsoport elindítása (2002)
- Az adatvédelmi törvény és az államigazgatási eljárásról szóló törvény reformjának előkészítését megalapozó tanulmányok készítése. (MeH IKB, 2002)
- Országtanulmányok az eKormányzatról (MeH IKB & Kopint Datorg, 2002)

Alapító elnöke volt, jelenleg pedig elnökségi tagja a Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesületnek. 2002 óta az eGov Tanácsadó Kft. - melynek szakmai működési területe az elektronikus közigazgatás kialakításának egyes ágazati, tematikus kérdései: olyan problémák megoldása, amelyek minden esetben ágazati szakmai, jogi és informatikai tématerületek metszetében helyezkednek el - ügyvezetője.

A kötetben olvasható cikke: *Az Informatikai Kormánybiztosság 2000-2002 között* (Samodai Zsófia a társszerző).

KLIMKÓ GÁBOR

1984-ben végzett az ELTE TTK programtervező matematikus szakán, PhD MBA CISA PMP. Rendszerprogramozóként, majd üzemeltetőként, rendszerfejlesztő és –elemzőként dolgozott; majd projektmenedzsmenttel, informatikai stratégiával foglalkozott. Az 1992-1998 között működő Informatikai Tárcaközi Bizottság több ajánlásának kidolgozásában vett részt.

1999-2000 között dr. Mojzes Imre évszámkezelési kormánybiztos munkáját segítette. Közreműködött az évszámkezelésre történő felkészülési módszertani ajánlás előkészítésében, az ország felkészülésének követésében illetve az Évszámkezelési Központ megszervezésében és működtetésében. 2001-2002-ben az Informatikai Kormánybiztosságnál, 2002-2006 között az Informatikai és Hírközlési Minisztériumban végzett különböző feladatokat. 2006-2010 között a Közigazgatási Reformprogramok Irányító Hatóság.

2012-2013 között a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács szakértője volt.

A kötetben olvasható cikke: *Az évszámkezeléssel kapcsolatos kormányzati tevékenységek az ezredfordulón.*

SAMODAI ZSÓFIA

2012-ben végzett a Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Karának turizmus-vendéglátás alapképzési szakán, majd 2015-ben vállalkozásfejlesztési mesterszakon szerzett diplomát. Az eGov Tanácsadó Kft-nél 2012-től elemzőként, 2015 óta tanácsadóként dolgozik. 2013-ban lett tagja a Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesületnek, amelynek 2014 óta titkári tisztségét tölti be.

A kötetben olvasható cikke: *Az Informatikai Kormánybiztosság 2000-2002 között* (Kleinheincz Gábor a társszerző).

SÁNTHA GYÖRGY

dr. Sántha György 1977-ben született, állam- és jogtudományi, valamint európai uniós jogi tanulmányait követően, 2000-ben a Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárságán kistérségi programfelelősként kezdett dolgozni. 2003 és 2008 között az Igazságügyi Minisztérium fejlesztéspolitikáért és stratégiai tervezésért felelős szervezeti egységeit vezette. Ezekben az években ágazati tervezőként közvetlenül is részt vett az I. és a II. Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozásában, az uniós támogatási rendszer felépítésében, valamint több nagy igazságügyi projekt megvalósításában. 2008 és 2011 között az Állami Számvevőszék elvi-fejlesztési és módszertani osztályainak élén vezető szerepet vállalt a közszféra korrupciós kockázatait első alkalommal feltérképező Integritás Projekt megvalósításában.

2011-től az eGov Tanácsadó Kft. vezető tanácsadója, ahol jelenleg is (elektronikus) közigazgatás-fejlesztési projektek előkészítésében és megvalósításában vesz részt. E-közigazgatással 2004-ben kezdett el intenzívebben foglalkozni, amikor részt vesz a Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület megalapításában, melynek titkári feladatait tíz éven keresztül ellátja. 2009-től a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen óraadó, valamint a Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskolájának doktorandusza. 2012-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem óraadója, valamint a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testületének tagja.

A kötetben olvasható cikke: *„Utazás a digitális állam körül”, e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről*, először az Új Magyar Közigazgatás 2015/3. számában jelent meg. A tanulmány az utolsó tíz év történéseit szabályozási szempontból foglalja össze, aktualitását a 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hatályba lépésének 10 éves évfordulója adta.

SIKOLYA ZSOLT

1967-ben a Budapesti Műszaki Egyetem Villamosmérnöki Karán Híradástechnika szakon okleveles villamosmérnökként végzett, majd 1974-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Természettudományi Karán Alkalmazott Matematika Szakon okleveles alkalmazott matematikus képesítést szerzett.

1967-től 1975-ig az INFELOR-nál számítástechnikai területen csoportvezetőként dolgozott, ezt követően 1993-ig a VILATI-nál majd a Kreutler-VILATI Systems Kft.-nél, utána pedig 1996-ig a Geoview Systems Kft.-nél volt szoftverfejlesztéssel foglalkozó osztály vezetője.

1996-tól 2002-ig a Miniszterelnöki Hivatalnál osztályvezetőként, majd főosztályvezetőként és kormány-főtanácsadóként kormányzati informatikával foglalkozott. 2002-től 2006-ig az Informatikai és Hírközlési Minisztérium e-közigazgatási főosztályvezetője volt, ahol 2005-ben kormányzati főtisztviselő címet is kapott. Rövid időre visszatért a Miniszterelnöki Hivatal Elektronikus Kormányzati Központjához mint vezető főtanácsos, majd

2007-től 2013-ig az eGov Tanácsadó Kft. vezető tanácsadója volt. Jelenleg a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács szakértője.

Munkásságáért 1998-ban a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter elismerő oklevéllel, 2004-ben az informatikai és hírközlési miniszter AZ INFORMÁCIÓS TÁRSADALOMÉRT szakmai éremmel, 2014-ben pedig a nemzeti fejlesztési miniszter Puskás Tivadar-díjjal tüntette ki. 130 előadásának, cikkének legnagyobb részét az elektronikus közigazgatás témakörében publikálta magyar és külföldi konferenciákon, folyóiratokban.

A kötetben olvasható cikke: *E-közigazgatási feladatok az Informatikai és Hírközlési Minisztériumban – 2002-2006.*

SZAKOLYI ANDRÁS

2001 és 2007 között e-közigazgatási projektek megvalósításában vett részt tanácsadóként, döntően önkormányzati területen. Ezt követően az IND Kft.-nél banki front office szoftverekkel kapcsolatos termékfejlesztéssel és K+F-el foglalkozott, végigélve azt a folyamatot amikor a cég hazai kisvállalkozásból a banki front office terület nemzetközi szinten is élvonalbeli megoldásszállítójává nőtte ki magát. Ez jó alkalom volt, arra, hogy gyakorlatot szerezzen a korszerű szoftverfejlesztési módszerekben és részt vegyen jól működő, hazai és külföldi projektekben. A banki világban megismert magas minőségi elvárásokból és professzionális szemléletből szeretne valamit átmenteni a közigazgatásba az Infotér és a Bluefield Kft. munkatársaként 2014 óta.

A kötetben olvasható cikke: *A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP) 4. prioritás 4.3. intézkedéseinek keretében megvalósult projektek eredmény-vizsgálata*, amely egy nagyobb tanulmány része. A feldolgozásában felhasználta korábbi munkáit, amelyek az Infónia és a Municipium alapítványok kiadványaiban jelentek meg. A teljes dokumentum elolvasható digitális formátumban a magyary.hu webhelyen

SZITTNER KÁROLY

Született 1951-ben, nős, három felnőtt gyereke két unokája van. Végzettsége: BME Okleveles szerkesztéptíró mérnök számítástechnika szakiránnyal 1976

Másoddiploma – gazdaságirányítás 1988

1992-1994 Országgyűlés - gazdasági szakértő

1994-1997 Pénzügyminisztérium főosztályvezető, Informatikai Tárcaközi Bizottság tagja

1997-1998 ÁPV Rt. tárca nélküli miniszter tanácsadója

1998-2002 Fővárosi Önkormányzat önkormányzati főtanácsadó – oktatás-kultúra gazdálkodása területén

2002-2010 Miniszterelnöki hivatal e-közigazgatással foglalkozó különböző nevű szervezeti egységeiben elsődlegesen az e-közigazgatás szabályo-

zási megalapozásával, stratégiai tervezésével és különböző fejlesztési projektek támogatásával foglalkozott különböző vezető posztokon.

2010-12-ben EU által finanszírozott projekteket vezetett Albániában és Szerbiában.

Jelenleg a Conszittner Kft tulajdonos-ügyvezetője, különböző e-közigazgatási projektek megvalósításában működik közre, az NHIT szakértője.

A kötetben olvasható cikke: *Áttekintés az elektronikus közigazgatást érintő jogszabályokról - 2002-2010*. Terjedelmi okokból az áttekintésnek, amely a 2010-es állapotokat tükrözi, csak egy részét tudjuk közölni. A teljes dokumentum elolvasható digitális formátumban a magyary.hu webhelyen

Z. KARVALICS LÁSZLÓ

Z. Karvalics László az ELTE magyar-történelem szakán végzett 1986-ban. Jelenleg a Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán a Kulturális Örökség és Humán Információtudományi Tanszékének habilitált egyetemi docense és a magyar UNESCO-Bizottság infokommunikációs albizottságának vezetője. Közel húsz évig a Budapesti Műszaki Egyetemen dolgozott, a társadalmi informatika és az információs társadalom különböző oldalait kutatva és oktatva.

1995-ben az egyik szerzője volt a Nemzeti Informatikai Stratégiának, majd Informatikai Tárcaközi Bizottság Szakmai Tanácsadó testületében dolgozott. Az 1998-ban alapított BME-UNESCO Információs Társadalom-és Trendkutató Központjának (ITTK) alapító-igazgatójaként, intézményének szakértőivel együtt mintegy 10 évig aktív résztvevője volt a magyar információs társadalom stratégiai tervezés és az e-kormányzati háttérkutatások világának. Az Informatikai Kormánybiztosság időszaka alatt a Széchenyi Terv Információs Társadalom-és Gazdaságfejlesztési Programjában, majd a Nemzeti Informatikai Stratégia (NITS) kialakításában vett részt. Utóbb, 2002 és 2006 között a Magyar Informatikai Stratégia (MITS) munkálataiban is meghatározó szerepet játszott. Hosszú évekig az ITTK gondozta az elektronikus kormányzat nemzetközi fejleményeit monitorozó hírlevelet. Két cikluson keresztül a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács tagja volt. 2008-ban jelent meg Úton a digitális kori kormányzás felé című könyvecskéje, magyarul és angolul.

A kötetben olvasható cikke: *Tájékos évek – a közigazgatás kettős rendszerváltásának szaklatott történetéhez*.